

РЕШЕНИЕ

№ 3806

гр. София, 05.06.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 11 състав, в публично заседание на 04.03.2013 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Мадлен Петрова

при участието на секретаря Даниела Иванова, като разгледа дело номер **7810** по описа за **2012** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – 178 АПК във връзка с чл. 124 от Закона за държавния служител /ЗДСл/.

Образувано е по жалба на Р. П. К. – Д. от [населено място], против Заповед № 37/26.07.2012г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация, с която е прекратено служебното ѝ правоотношение, на основание чл. 106, ал.1, т.2 от ЗДСл с искане за нейната отмяна като незаконосъобразна.

Жалбоподателката твърди, че оспореният административен акт е незаконосъобразен по съображения за допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, противоречие с материалния закон и неговата цел по смисъла на чл. 146, т.3, т.4 и т. 5 от АПК. Конкретните оплаквания се свеждат до неспазване на основните принципи за законност, съразмерност, истинност и равенство, публичност и прозрачност при прекратяване на служебното правоотношение, заеманата длъжност „началник отдел” не е съкратена реално, тъй като продължава да съществува като нормативно определена позиция в действащото от 01.07.2012г. щатно разписание на ИА – БСА и като функции. Не е налице законодателна промяна, която да е довела до намаление в числеността на персонала в ИА БСА. Съгласно чл. 11 от У. правилник на агенцията, действащ към момента на извършеното съкращение в щата, числеността на персонала в дирекция „Акредитация на органи за оценяване на съответствието” е 28 щ.бр., при обща численост на персонала в тази администрация от 40 щ.бр.

Подробни съображения за незаконосъобразност на обжалвания акт са изложени в представеното по делото писмено становище на процесуалния представител на жалбоподателката.

Ответникът – изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация” /ИА БСА/, чрез надлежно упълномощен процесуален представител оспорва жалбата и моли да се отхвърли като неоснователна, като счита, че от събраните по делото доказателства се установява реално съкращение на броя ръководни длъжности в ИА БСА и по-конкретно тази на жалбоподателката. Подробни съображения за законосъобразност на издадения индивидуален административен акт се излагат в представеното по делото писмено становище на адв. С..

Административен съд, С. град като взе предвид доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства приема от фактическа и правна страна следното:

Жалбата от 08.08.2012г. е подадена по пощата от надлежна страна - адресат на оспорения индивидуален административен акт и в срока по чл. 149, ал.1 от АПК, считано от връчването ѝ на 27.07.2012г., поради което е процесуално допустима.

При разглеждането ѝ по съществуващото на спора и след проверка на оспорената заповед съгласно чл. 168 от АПК съдът намира следното:

Не е спорно в процеса, че Р. П. К. – Д. е изпълнявала държавна служба на длъжността „началник отдел” „Акредитация на лаборатории” в дирекция „Акредитация на органи за оценяване на съответствието”, с ранг I – ви младши. За така изпълняваната длъжност, по делото е представена длъжностната характеристика, подписана от жалбоподателката на 03.10.2011г.

Във връзка с влизане в сила на Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията /обн. ДВ бр. 49 от 26.06.2012г., в сила от 01.07.2012г./ е изготвена докладна записка № 20 - 03/87/В/19.07.2012г. от М. Л., главен секретар на ИА „БСА”, в която се посочва, че според Класификатора на длъжностите в администрацията, ръководните длъжности в агенцията са общо 6, в това число на ниво 3А – 1 щ.бр. /гл. секретар/, на ниво 5Б – 2 щ.бройки /директори на дирекции/ и на ниво 6А /началник отдели/ - 3 щатни бройки, които представляват 15.79 % от общата численост на ИА БСА от 38 щатни бройки, определена съгласно чл.12, ал.1 т.1 от Наредбата, без да са включени изпълнителния директор в качеството му на орган по чл.19, ал.4, т.3 от 3А и неговия заместник.

Поради това е направено предложение в структурата на дирекция „Акредитация на органи за оценяване на съответствието” да се извърши корекция на отдели, като съществуващите 3 отдела се трансформират в 2 отдела. В тази връзка е предложено да се закрийт отдел „Акредитация на органи по сертификация и органи за контрол” и отдел „Акредитация по лаборатории” и да се създаде нов отдел, който изпълнява функции по инспекция и оценяване на органи, лаборатории, технически служби и удостоверяване на съответствието с Добрата лабораторна практика”, а в състава му да се включват всички експертни длъжности от съществуващите до момента отдели.

Относно длъжността началник отдел „Акредитация на лаборатории” е предложено да се съкрати, а свободната щатна бройка да се трансформира в длъжност „главен инспектор” или „старши инспектор”.

В тази връзка е издадена заповед № 1045/26.07.2012г. на изпълнителния директор на ИА БСА, с която на основание чл. 55 от Закона за администрацията и чл. 10, ал. 4 от У. правилник на ИА „БСА” във връзка с § 10, ал. 3, във връзка с чл. 12, ал. 1, т. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията, чл. 10,

ал. 2, т. 5 от Закона за националната акредитация на органи за оценяване на съответствието, чл. 12 от У. правилник на ИА „БСА”, чл. 9, ал. 4 от Вътрешните правила за управление и развитие на човешките ресурси в ИА „БСА”, считано от 01.07.2012г. в дирекция „Акредитация на органи за оценяване на съответствието” е създаден нов отдел „Инспекция и оценяване”, обединяващ отдел „Акредитация на органи по сертификация и органи за контрол” и отдел „Акредитация по лаборатории”, разпоредено е в състава на новия отдел да се включат всички експертни длъжности от съществуващите до момента, длъжността началник отдел „Акредитация на лаборатории” е съкратена и в отдел „Инспекция и оценяване” е открита нова длъжност „главен инспектор” – 1 щатна бройка. Промените в длъжностното разписание на агенцията са утвърдени в сила от 01.07.2012г.

От приложената по делото заповед № 8484/19.02.2007г. се установява, че щатната численост на закрития отдел е 8 щатни бройки.

Според длъжностно разписание на ИА „БСА”, в сила от 01.12.2011г., утвърдено въз основа на заповед № 2166/02.12.2011г., общата численост на персонала в ИА „БСА” е 40 щатни брой, от които 28 щатни бройки специализирана администрация и съответства на нормативно установената численост съгласно Приложение №1 към устройствения правилник на агенцията. Отдел „Акредитация на лаборатории” е част от структурата на дирекция „Акредитация на органи за оценяване на съответствието” и общата численост на персонала му е 7 щатни бройки, от които 1 щ.бр. – началник отдел.

Съгласно длъжностното разписание на ИА БСА, в сила от 01.07.2012г. в посочената дирекция са формирани два отдела, както следва: отдел „Инспекция и оценяване” с 16 щ.бр. и отдел „Планиране и мониторинг” с 11 щ.бр.

Според поименно разписание на длъжностите в ИА „БСА” в сила от 12.06.2012г., Р. П. К. – Д. фигурира в отдел „Акредитация на лаборатории”, под № 23, на длъжността „началник отдел”.

В поименното разписание на длъжностите, в сила от 01.08.2012г. жалбоподателката не фигурира. Длъжността „началник отдел” на новосъздадения отдел „Инспекция и оценяване” се заема от М. М. Г., която съгласно представеното поименно длъжностно разписание, до 01.07.2012г. е изпълнявала длъжността началник отдел „Акредитация на органи по сертификация и органи за контрол”.

По делото е представен препис от процедура за вътрешни правила за управление и развитие на човешките ресурси и ИА „БСА”, в сила от 01.01.2012 г.

В хода на съдебното производство са събрани като доказателства длъжностна характеристика за длъжността началник отдел „Акредитация на органи по сертификация и органи за контрол” (АОСОК), съгласно длъжностно разписание действало до 01.07.2012г., респективно 30.06.2012г. вкл.; длъжностна характеристика на длъжността началник отдел „Инспекция и оценяване”, съгласно длъжностно разписание на ИБ „БСА”, в сила от 01.07.2012 г. и длъжностна характеристика на длъжността главен инспектор в отдел „Инспекция и оценяване”, съгласно длъжностно разписание на ИА „БСА”, в сила от 01.07.2012г.

От представената допълнителна справка се установява, че незаетите щатни бройки в ИА БСА до 01.07.2012г. са общо 5, от която 1 за зам. изпълнителен директор, 1 гл. инспектор и 3 старши инспектор. След изменението в длъжностното разписание в сила от 01.07.2012г. незаетите щатни бройки стават 6, с новосъздадената щатна бройка „гл. инспектор”.

Приложени са и длъжностна характеристика за „началник отдел Планиране и мониторинг”, В. Q (F) 1/21 версия 5 и длъжностна характеристика за „началник отдел Планиране и мониторинг”, В. Q (F) 1/21 версия 5, ревизия 1 даващи информация за целта на заеманата длъжност, областта на дейност и основните задължения.

При така установените факти, съдът приема от правна страна следното:

Оспорената заповед за прекратяване на служебно правоотношение е издадена от компетентен административен орган – изпълнителния директор на ИА БСА, който съгласно чл.7, ал.6, т. 6 от У. правилник на ИА БСА изпълнява функциите на орган по назначаване по ЗДСл.

При издаването ѝ е спазена предписаната от закона писмена форма и изискванията за съдържание по чл. 108 от ЗДСл във връзка с чл. 59, ал.2 от АПК.

Не се констатираха съществени нарушения на административната процедура приключила с издаването на оспорения акт. В разглеждания случай, не е налице нормативно определена или вътрешноведомствена процедура, чието неспазване от страна изпълнителния директор на ИА БСА да е довело до засягане на права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта на извършеното прекратяване на служебното правоотношение. В тази връзка следва да се посочи, че нито в устройствения правилник, нито в действащите в ИА БСА процедура за вътрешни правила за управление и развитие на човешките ресурси е въведено изискване за извършване на подбор при прекратяване на служебните правоотношения, в това число и на основание чл.106, ал.1, т.2 от ЗДСл – поради съкращение в щата. Възражението на жалбоподателя, поддържано и в представеното по делото писмено становище на неговия процесуален представител за неравно третиране на държания служител и служителят по трудово правоотношение във връзка със задължението на работодателя по чл. 329 от КТ е неотнормосимо към процесния спор, тъй като правилата за прекратяване на служебното правоотношение по ЗДСл са специални по отношение на изискванията, въведени от КТ.

Приемането на промени в структурата на агенцията, чрез създаването на нов отдел в резултат на обединяване на съществуващите 2 такива, извършено със заповед № 1045/26.07.2012г. е от компетентността на изпълнителния директор, който съгласно чл. 10, ал. 4 от У. правилник на ИА БСА разполага с възможност да създава отдели и следователно да ги закрива. Промените в длъжностното разписание са утвърдени в съответствие с правомощията на ответника по чл. 12 от У. правилник на ИА БСА. Така предприетите промени се основават на преходните правила на Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, в сила от 01.07.2012г. /”Наредбата”/. Съгласно чл. 10, ал.1 от ПЗР на Наредбата компетентните органи привеждат устройствените актове на съответната администрация в съответствие с ЗИЗДЗДСл /ДВ бр.38/18.05.2012г., в сила от 01.07.2012г./ по реда и в срока, посочени в § 84, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (ДВ, бр. 38 от 2012 г.).

По силата на чл.10, ал.3 от ПЗР на Наредбата ръководителите на администрации в срок до 10 дни от приемането на измененията в устройствените актове по ал. 1 и 2 утвърждават промените в длъжностните разписания в съответствие с нормативите за численост съгласно чл. 12.

Нормата на чл.12, ал.1 от Наредбата въвежда нормативи за численост на администрацията, които задължително се спазват при разработването и утвърждаването на длъжностното разписание, първото от които е числеността на

лицата, заемащи ръководни длъжности, да не надвишава 15 на сто от определената обща численост, като в общата численост на администрацията не се включват изборните длъжности и органите по чл. 19 от Закона за администрацията, техните заместници, а за общинските администрации - и кметските заместници. Видно от докладна записка на главния секретар на ИА БСА към 01.07.2012г., когато влиза в сила Наредбата, числеността на лицата, заемащи ръководни длъжности в тази администрация надхвърля 15 % и е 15.78 %. Даденото в докладна записка изчисление съответства на нормата чл.12, ал.1, т.1 от Наредбата, като от общата численост на администрацията са изключени изпълнителния директор на агенцията като орган по чл. 19, ал.2, т.4 от ЗА и неговия заместник. В тази връзка и предвид обстоятелството, че щатната бройка на зам. изп. директор е вакантна към момента на издаване на оспорения акт, съдът съобрази, че съгласно Наредбата въведения норматив се отнася до съотношение на ръководните длъжности с определена обща численост на администрацията, която в случая е тази по приложение № 1 към устройствения правилник, не спрямо фактичката численост на персонала.

Основният спор по делото касае материалната законосъобразност на акта.

Служебното правоотношение на Р. К. – Д. е прекратено на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл – поради съкращение в щата на заеманата от нея длъжност „началник отдел Акредитация на лаборатории” в структурата на специализираната администрация при ИА БСА, дирекция А..

За да е налице реално съкращение на длъжността е необходимо заеманата длъжност да е премахната като нормативно определена позиция в утвърденото длъжностно разписание на съответната администрация и същата да не е запазена като система от функции, задължения и изисквания, включително и под друго наименование. Съкращаване на длъжността ще е налице и тогава, когато е извършено намаление в щата за съответната длъжност, макар и същата да е запазена като нормативно определена позиция, функции, задачи и изисквания.

Съгласно действащият към момента на издаване на оспорената заповед, материален закон - чл. 2, ал.1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрация, /ДВ бр. 38/2012, в сила от 01.07.2012г./, длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на ЗМВР, на ЗОВСРБ, на ЗИНЗС 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. Така дадената дефиниция е идентична с тази по действащата до 01.07.2012г. Наредба за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията /отм. с ПМС 129/26.06.2012г. в сила от 01.07.2012г./

В процесния случай от събраните по делото писмени доказателства и от заключението на вещото лице се установява, че длъжността „началник отдел” съществува като нормативно определена позиция, както в длъжностното разписание на ИА БСА от 01.12.2011г., така и в новото длъжностно разписание от 01.07.2012г., което е послужило като основание за издаване на оспорената заповед.

За да се извърши преценката за наличие на съкращение в щата е необходимо да се извърши сравнение с функциите, задълженията, отговорностите, изискванията за умения и компетентност за длъжността, изпълнявана от жалбоподателката като началник отдел „Акредитация на лаборатории” и длъжността началник отдел

„Инспекция и оценяване”, които длъжности са ръководни, а не с длъжностна „главен инспектор”, която е експертна. От събраните по делото длъжностни характеристики се установява следното:

Основната цел за двете длъжности е идентична – „поддържа системата за акредитация в РБ или други дейности, за които се прилагат схеми за акредитация, определени с нормативен акт, както и удостоверяването на съответствието с добрата лабораторна практика”.

По области на дейност – функциите по акредитации и поддържане на акредитация при извършване на органи за оценка на съответствието в областите лаборатории за изпитване, лаборатории за калибриране, медицински лаборатории и технически служби съгласно Наредба № 60 от 24 април 2009г. за одобряване типа на нови моторни превозни средства и техните ремаркета, изпълнявани от началник сектор Акредитация на лаборатории изцяло са запазени и са включени в длъжностната характеристика на началник отдел „Инспекция и оценяване” (л. 78 от делото). Разликата е в разширените области на дейност по акредитация на орани - контрол, сертификация на продукти, включително сертификация на биологично производство и биологични продукти и верификационни органи, сертификация на системи за управление, сертификация на персонал, проверяващи по околна среда и други дейности, за които се прилагат схеми за акредитация, определени с нормативен акт.

Преките задължения по т.5 от длъжностните характеристики, включително и ръководните функции по т.5.1 за двете длъжности изцяло съвпадат, с изключение на т. 5.1. б„к” - в длъжностната характеристика за длъжността началник отдел „ИО” не е включено задължението за разглеждане на спорове, сигнали, жалби свързани с дейността на отдела и водещите оценители, което е било част от служебните задължения на жалбоподателката.

И двете длъжности са подчинени на директора на дирекция. Изискванията за заемането им по т.10 от длъжностните характеристики и уменията и компетентностите са идентични. Единствената разлика е по показателя професионална област в изискванията за заемане на длъжността, изпълнявана от Д. - началник отдел АП освен технически науки, е предвидена възможност това и за здравеопазване, докато за новата длъжност е само технически науки.

От извършеното сравнение на съкратената и новосъздадената длъжност „началник отдел „Инспекция и оценяване” е видно, че системата от функции, задължения и изисквания на длъжността „началник отдел” в отдел „Акредитации на лаборатории”, изпълнявана от жалбоподателката е изляло запазена. Променено е единствено наименованието на структурната единица, в която функцията се осъществява от отдел АП в отдел ИО. Констатираната по-горе разлика в преките задължения /по т.5.1.б”к”/ и изискванията за заемане на

длъжността не променя извода за идентичност на сравняваните длъжности, тъй като не обосновава съществено различие във функциите им.

С оглед на изложеното следва краен извод, че не е налице действително съкращение на заеманата от Р. К. – Д. длъжност като нормативно определената позиция и система от функции, компетентности и изисквания, поради което не са налице предвидените в чл.106, ал.1, т.2 от ЗДСл материалноправни предпоставки за прекратяване на служебното ѝ правоотношение. /в този смисъл решение № 2316/16.02.2012г. на ВАС, V отд. по адм. дело № 3759/11г./

От друга страна не е налице и намаление в числеността на персонала за длъжността началник отдел. Доводите на процесуалния представител на ответника, че е налице намаление в щатните бройки на заеманите длъжността началник отдел от 3 щ.бр. на 2 щ.бр., са неотносими към процесния случай. Тези доводи са релевантни в хипотеза, при която за една и съща длъжност от администрацията са предвидени повече щатни бройки. Такива според щатното разписание на ИА БСА са длъжностите гл. инспектор и старши инспектор в закрития отдел „Акредитация на лаборатории“, за които са предвидени по 3 щатни бройки. Предвидените в дирекция „Акредитация на органи“ за оценяване на съответствието длъжности началник отдел не са идентични, поради което не са налице 3 щатни бройки за тази длъжност, числеността, на които е намалена. В тази връзка съдът съобрази различията в областите на дейност за длъжностите началник отдел „Акредитация на органи по сертификация и органи за контрол“ /АОСОК/ и длъжността началник отдел в Акредитация на лаборатории (АЛ), респективно длъжността началник отдел „Планиране и мониторинг“. Следва да се има предвид и че общата численост на персонала в ИА БСА не е променена към 01.07.2012г., тъй като и след изменението на длъжностното разписание в сила от 01.07.2012г. общата численост на агенцията е 40 щ.бр., от които 28 щ.бр. е специализираната администрация В резултат на извършеното съкращение незаетите щатни бройки са се увеличили от 5 на 6 щатни бройки. За длъжността началник отдел в отдел „Акредитация на лаборатории“ според длъжностното разписание от 01.12.2011г. е предвидена 1 щатна бройка и след като тази длъжност продължава да съществува като система от функции, задължения и изискванията на длъжността началник отдел „Инспекция и оценяване“, то извършеното реструктуриране на отдели в ИА БСА и намаление в процентното съотношение на ръководните длъжности спрямо общата численост на администрацията не е довело до съкращение в щата, което да обуслови прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателката, съгласно чл. 106, ал.1,т.2 от ЗДСл.

В тази връзка следва да се посочи, че нормата на чл. 10, ал. 3 от ПЗР Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, в сила от 01.07.2012г. изисква промените в длъжностните разписания в съответствие с нормативите за численост, предвидени в чл. 12 от Наредбата, да бъдат предприети след изменението на устройствените актове на съответната администрация, което включва и преценка за промени в нормативната численост на персонала. В случая съотношението между ръководните длъжности и общата численост на персонала в ИА БСА е съобразено с изискванията на чл. 12 от Наредбата чрез издаването на заповед № 1045/26-07.2012г. и утвърждаване на длъжностното разписание, считано от 01.07.2012г., в рамките на правомощията на изпълнителния директор на ИА БСА, но без да е извършена промяна в У. правилник на агенцията, включително и по отношение на общата численост на персонала и преди изтичане на 1 месечния срок по § 84 от ПЗР на ЗИДЗДСл за съобразяване на устройствените актове с правилата на новия класификатор.

По изложените съображения и въз основа на съвкупната преценка на доказателствата по делото, настоящият съдебен състав, намира, че оспореният административен акт е незаконосъобразен, като издаден в нарушение на преходните правила по чл.10 от ПЗР на Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията и в противоречие с материалния закон, поради което следва да бъде отменен.

Останалите доводи на процесуалния представител на жалбоподателката за приложение на чл. 87а от ЗДСл и за нарушения на Процедурата за вътрешните правила за управление и развитие на човешките ресурси в ИА С., са неоснователни. Несъгласуването на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение не представлява съществено нарушение на правилата, което да обоснове самостоятелно основание за незаконосъобразност на акта.

При този изход на спора и предвид направеното и от двете страни искане с правно основание чл. 143 от АПК, деловодни разноски се дължат на жалбоподателя. Ответникът следва да бъде осъден да заплати от бюджета на органа сумата от 480 лева разноски по делото. Възражението за прекомерност на адвокатското възнаграждение е неоснователно на основание §2 от ДР на Наредбата за минималните размери на адвокатските възнаграждения във връзка с чл. 78, ал. 5 и чл. 144 от АПК – договореното и платено от жалбоподателката възнаграждение е близко до трикратния размер на минималното възнаграждение за този вид дела по чл. 7, ал.1, т4 във връзка с чл. 8 от същата наредба от 450 лева /3x 150 лева/, поради което следва да се присъди изцяло.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал.2 от АПК,

Административен съд, С. град, I отделение, 11 състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на Р. П. К. – Д. от [населено място] № 37/26.07.2012г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация.

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация, с адрес: [населено място], [улица], ет. 7, да заплати на Р. П. К. – Д., от [населено място], [жк], [жилищен адрес] ЕГН [ЕГН] сумата от 480 лева /четиристотин и осемдесет лева/ разноси по делото.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховен административен съд, в 14 – дневен срок от съобщението до страните за неговото постановяване.

Съдия: