

РЕШЕНИЕ

№ 3211

гр. София, 24.06.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 56 състав,
в публично заседание на 27.05.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Ситнилка

при участието на секретаря Цветелина Заркова, като разгледа дело номер **12668** по описа за **2019** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 124 от Закона за държавния служител /ЗДСл./ във връзка с чл. 145 и сл. от Административно процесуалния кодекс /АПК/.
Образувано е по жалбата на М. М. Д. - П. чрез пълномощник адв. В. срещу заповед № РД-15-1627/18.10.2019 г. на Министъра на земеделието, храните и горите, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. е прекратено служебното й правоотношение за длъжността „главен юрисконсулт“ в дирекция „Правна“, отдел „Правно-нормативни дейности“ - МЗХГ. Обосновават се доводи за незаконосъобразност на оспорената заповед, поради съществено нарушение на административно производствените правила и противоречие с материалноправните разпоредби. Излагат се съображения за липса на действително съкращаване на длъжността, заемана от оспорващата, доколкото трудовата функция на длъжността „главен юрисконсулт“ продължава да се изпълнява и не е отпаднала като нормативно определена позиция, с пълно премахване на функциите, задачите и задълженията й. Сочи се и наличието на идентичност между функциите и задачите на длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Правно - нормативни дейности“, дирекция „Правна“ с тези на новосъздадените длъжности „главен юрисконсулт“ в дирекция „Държавни помощи и регулации“ и дирекция „Финанси и управление на собствеността“. Твърди се нарушение на основни принципи на административния процес. Подробни съображения в тази насока са изложени и в депозираните по делото писмени бележки. Претендира се отмяна на оспорената заповед и присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът Министъра на земеделието, храните и горите чрез процесуалния си представител, изразява становище за неоснователност на жалбата и моли за отхвърлянето ѝ, както и за присъждане на разноски. Подробни съображения за законосъобразността на оспорения акт са изложени в депозираните по делото писмени бележки.

Настоящият съдебен състав, след преценка на събраните по делото доказателства и доводите на страните приема за установено следното от фактическа страна:

По делото не е спорно обстоятелството, че М. М. Д. - П. е заемала длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Правно-нормативни дейности“, дирекция „Правна“ на Министерството на земеделието, храните и горите, с придобит V старши ранг.

Със заповед № РД09-900/19.09.2019 г. на Министъра на земеделието, храните и горите е утвърдено Длъжностно разписание на Министерството. Видно от така утвърденото длъжностно разписание, в сила от 19.09.2019 г., числеността на отдел „Правно-нормативни дейности“ - дирекция „Правна“ е 30 бройки. От тях 12 бройки са за длъжността „главен юрисконсулт“, 9 бр. са за длъжността „старши юрисконсулт“, 4 бр. са за длъжността „юрисконсулт“, 1 бр. е за длъжността „началник отдел“, 1бр. е за длъжността „главен експерт“, 1 бр. е за длъжността „младши експерт“ и 2 бр. са за длъжността „главен специалист“.

С ПМС № 260/2019 г. е приет нов Устройствен правилник на Министерството на земеделието, храните и горите /обн. ДВ бр. 82 от 2019г./. С него е извършено реструктуриране на администрацията на Министерството, като в общата администрация, функциите в областта на законодателството на Европейския съюз, от дирекция „Европейска координация и международни отношения“ преминават в дирекция „Правна“, с оглед на което се създава дирекция „Правни дейности и законодателство на Европейския съюз“. Обособява се и нова дирекция „Финанси и управление на собствеността“, която обединява функциите на досегашната дирекция „Финансово управление“ и функциите, свързани с управлението на държавната собственост и сключване на договори за вещни права от дирекция „Инвестиции и управление на собствеността“.

Със заповед № РД09-970/18.10.2019 г. на Министъра на земеделието, храните и горите, считано от 22.10.2019 г. е утвърдена нова структура на Министерството, като към общата администрация се създава дирекция „Правни дейности и законодателство на Европейския съюз“. Същата е структурирана в четири отдела, както следва: отдел „Правни дейности“, отдел „Национално законодателство“, отдел „Законодателство на Европейския съюз“ и отдел „Секретариат“. С тази заповед е реструктурирана и дирекция „Финанси и управление на собствеността“, в която е създаден отдел „Управление на собствеността“. В специализираната администрация е създадена нова дирекция „Държавни помощи и регулации“ с два отдела, съответно: отдел „Държавни помощи“ и отдел „Регулации и управление на риска“.

Със заповед № РД09-971/18.10.2019 г., считано от 22.10.2019 г. е утвърдено ново длъжностно разписание на Министерството. По това длъжностно разписание, общата численост на дирекция „Правни дейности и законодателство на Европейския съюз“ е 43 бройки. Числеността на отдел „Правни дейности“ е 13 бр., разпределени по длъжности както следва: началник отдел – 1 бр., главен юрисконсулт – 4 бр., старши юрисконсулт – 3 бр., юрисконсулт - 2 бр., главен експерт – 1 бр. и главен специалист – 2 бр. Числеността на отдел „Национално законодателство“ е 9 бр., разпределени по длъжности, както следва: началник на отдел – 1 бр., главен юрисконсулт – 3 бр.,

старши юрисконсулт – 4 бр. и юрисконсулт – 1 бр. Числеността на отдел „Законодателство на Европейския съюз“ е 10 бр., разпределени по длъжности както следва: началник отдел – 1 бр., главен експерт – 3 бр., старши юрисконсулт – 1 бр., старши експерт – 3 бр. и младши експерт – 2 бр. В отдел „Секретариат“ има 1 бр. за длъжност „юрисконсулт“. По това длъжностно разписание щатните бройки за длъжността „главен юрисконсулт“ са общо – 7 бр.

Въз основа на така извършените структурни промени, с оспорената заповед № Рд-15-1627/18.10.2019 г. на Министъра на земеделието, храните и горите, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на М. М. Д.-П. за длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Правно-нормативни дейности“, дирекция „Правна“ на Министерството на земеделието, храните и горите.

С оглед на така установеното от фактическа страна, настоящият съдебен състав обосновава следните правни изводи:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА, като подадена от надлежна страна, засегната от действието на оспорената заповед и депозирана в предвидения в чл. 149, ал. 1 от АПК срок.

Разгледана по същество жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА.

Оспорената заповед е издадена от компетентния, съгласно чл. 108 от ЗДСл във връзка с чл. 42, ал. 5 от Закона за администрацията и чл. 5, ал. 2 от Устройствения правилник на МЗХГ орган, а именно: министъра на земеделието, храните и горите в качеството му на орган по назначаването.

Спазени са изискванията за форма и съдържание на административния акт. Същият е в писмена форма и съдържа минимално предвиденото в чл.108, ал. 1 от ЗДСл съдържание. Посочени са дължимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба. В случая посоченото правно основание, а именно: чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. е такова, което не изисква излагането на специални мотиви и не е свързано с определено поведение на служителя, а с политика на редуциране на длъжностите и самостоятелна преценка по целесъобразност на органа, без да е необходимо допитване или съвещаване със служителя. Затова и органът не е длъжен да посочи защо се съкращава длъжността. От друга страна не подлежи на съдебна проверка въпросът дали действително е целесъобразно съкращението. Актовете приложени в преписката, на основание на които заповедта е издадена, в достатъчна степен я мотивират, без да е необходимо да се възпроизвежда тяхното съдържание.

При постановяване на заповедта не е допуснато и съществено нарушение на административно производствените правила. В закона липсва установена специфична процедура за издаване на заповед на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Единственото изискване е наличието на отправено едномесечно предизвестие за прекратяване на служебното правоотношение, но това изискване не е абсолютно, доколкото неспазването на едномесечния срок на предизвестие може да бъде компенсирано с обезщетение, съгласно чл. 106, ал. 4 от ЗДСл. В случая, установения от закона едномесечен срок за отправяне на предизвестие не е спазен, но неспазването му е компенсирано с обезщетение по чл. 106, ал. 4 от ЗДСл, поради което й същото не може да бъде квалифицирано като съществено нарушение на административно производствените правила.

Относно прилагането на материалния закон, в каквато насока за изложените в жалбата доводи за незаконосъобразност на оспорения административен акт, настоящият съдебен състав намира следното:

Разпоредбата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл., послужила като правно основание за издаване на оспорената заповед, регламентира прекратяване на служебното правоотношение със служителя при съкращаване на длъжността. За да се приеме, че е изпълнено предвиденото в закона основание, следва да се установи, че длъжността, заемана от служителя като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания не съществува или ако е запазена, то е намален броят на служителите, които изпълняват тази длъжност. Във всяка от двете хипотези е налице реално съкращаване на длъжността по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

Легалната дефиниция на понятието "длъжност в администрацията" е дадено в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. Съгласно тази дефиниция "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 Закона за въоръжените сили на РБ, 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".

В настоящият случай, с утвърденото със заповед № РД09 – 971/18.10.2019 г. на Министъра на земеделието, храните и горите щатно разписание в сила от 22.10.2019 г. е намалена щатната численост за длъжността „главен юрисконсулт“ в реструктурираната дирекция „Правни дейности и законодателство на Европейския съюз“ от 12 бройки на 7 бройки. Следователно, налице е реално намаляване на щатната численост със 5 бройки, което от своя страна обуславя извод за наличието на реално намаляване на броя на щатната численост, което е самостоятелно основание да се приеме законосъобразност на оспорената заповед, независимо от обстоятелството дали съществува идентичност между функциите на заеманата от оспорвания длъжност „главен юрисконсулт“ и функциите на други длъжности със същото наименование.

Намаляването на щатните бройки е също форма на премахване на длъжности като нормативно определена позиция /решение № 1919 от 23.02.2015 г. по адм. д. № 12075/2014 г. по описа на ВАС/.

Независимо от това обаче, настоящият съдебен състав намира за необходимо да отбележи, че видно от длъжностните разписания, приети като доказателство по делото, в дирекция „Финанси и управление на собствеността“, отдел „Управление на собствеността“ две експертни длъжности са трансформирани в длъжност „главен юрисконсулт“. Длъжност главен юрисконсулт е разкрита е в дирекция „Държавни помощи и регулации“, отдел „Държавни помощи“.

Посочената като правно основание за прекратяване на служебното правоотношение норма на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл изисква извършване на преценка дали длъжността, заемана от служителя като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания не съществува или ако е запазена, то е намален броят на служителите, които изпълняват тази длъжност. Безспорно в случая е налице намаляване на броя на служителите, които заемат длъжността „главен юрисконсулт“ в дирекция „Правни дейности и законодателство на Европейския съюз“ със 5 бройки. Наличието на длъжност „главен юрисконсулт“ произтича от сама специфика на дейността на Министерството и от Закона за администрацията.

Следователно тази длъжност, като нормативно определена позиция не би могла да бъде изцяло премахната от длъжностното разписание на Министерството. Що се отнася до длъжностите с друго наименование /експертните длъжности, чиято числена бройка е увеличена в дирекция „Правни дейности и законодателство на Европейския съюз“, съдът не ги разглежда поради изначална липса на припокриване, както на наименованието, така и на функционалните задължения с тези на заеманата от оспорващия длъжност.

Доколкото е налице разлика в изискванията за заемане на длъжността „главен юрисконсулт“ с изискванията относно длъжностите „старши юрисконсулт“ и „юрисконсулт“ то релевантна към преценката относно идентично на функции, задължения и изисквания е единствено увеличената численост за длъжността „главен юрисконсулт“ в дирекция „Финанси и управление на собствеността“, отдел „Управление на собствеността“ и в дирекция „Държавни помощи и регулации“, отдел „Държавни помощи“. Целта, функциите и задълженията на тези длъжности обаче не се припокриване с функциите и задълженията на длъжността, заемана от оспорващия.

Видно от приетата по делото длъжностна характеристика за длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Правно - нормативни дейности“, дирекция „Правна“, заемана от оспорваща, основната ѝ цел е „осъществяване на правна помощ на администрацията и на министъра и осигуряване на защита на държавните интереси при процесуалното представителство на министъра на земеделието, храните и горите и на министерството“.

Основната цел на длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Управление на собствеността“, дирекция „Финанси и управление на собствеността“ е: „изготвяне на правни становища, предложения и заповеди, свързани с управление на недвижимите имоти и движими вещи, предоставени за управление на МЗХГ и второстепенните разпоредители с бюджет към министъра на земеделието, храните и горите и оказване на методическа и правна помощ на служителите от отдела по правилното прилагане на законодателството в областта на управлението на имоти – държавна собственост“.

Основната цел на длъжността „главен юрисконсулт“ в дирекция „Държавни помощи и регулации“, отдел „Държавни помощи“ е: „оказване на правна помощ чрез изразяване на високо професионални експертни становища и разработване на предложения за решения на правни проблеми, съобразно европейското и национално законодателство в областта на държавните помощи в земеделието, рибарството и горското стопанство и осигуряване на защита на държавните интереси при процесуално представителство и на министъра на земеделието, храните и горите.“

Разлика е налице и областите на дейност на длъжностите. За длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Правно-нормативни дейности“, дирекция „Правна“ областите на дейност, посочени в длъжностната характеристика са: „административно-правна дейност, нормативно регулиране и процесуално представителство“, докато областта на дейност за длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Управление на собствеността“, дирекция „Финанси и управление на собствеността“ е само една и тя е: „управление на държавната собственост“. Областите на дейност на длъжността „главен юрисконсулт“ в дирекция „Държавни помощи и регулации“, отдел „Държавни помощи“ са: „държавни помощи в областта на земеделието, рибарството и горското стопанство и процесуално представителство“.

Основните функции на длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Правно-нормативни дейности“ на дирекция „Правна“ са били: „осъществяване на

процесуалното представителство по дела, по които страна е министърът или министерство, разработването на проекти на нормативни актове от компетентността на министъра или свързани с дейността на министерството; изработване и/или съгласуване на административни актове, изготвяне на правни становища във връзка с прилагане на националното и европейското законодателство, изразяване на становища във връзка с разрешаването на правни проблеми свързани с лицензионната и регистрационна дейност от отрасловата компетентност на министерството, изготвяне и съгласуване на правни становища по процедури, насоки и/или други документи свързани с Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 и Програмата за морско дело и рибарство 2014-2020 и т.н.

Основните функции на длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Управление на собствеността“ в дирекция „Финанси и управление на собствеността“ са: „изготвяне на правни становища, предложения и заповеди по отношение на управлението на имоти-държавна собственост, с предоставени права на управление на МЗХГ и на второстепенните разпоредители с бюджет към министъра на земеделието, храните и горите; оказване на правно-нормативна помощ на експертите в отдела при изготвяне на нормативни актове в областта на управлението на имоти-държавна собственост; осъществяване на контрол за законосъобразност върху работата на второстепенните разпоредители с бюджетни средства, участие при съставяне и оформяне на договори, предприема съответните действия при необходимост от съставяне на актовете за държавна собственост, участие в подготовката и провеждането на тръжни процедури за отдаване под наем на имоти-държавна собственост с предоставени права на МЗХГ, предприемане на действия по прекратяване на договори за наем на недвижими имоти-държавна собственост и т.н.“

Основните функции /преки задължения/ на длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Държавни помощи“, дирекция „Държавни помощи и регулации“ са: „осъществява процесуално представителство по дела от компетентността на дирекцията, по които страна е министъра, оказване на правна помощ на служителите в отдела по правилното прилагане на европейското и националното законодателство, изготвяне на становища и анализи относно законосъобразността и съответствието със законодателството на ЕС в областта на земеделието, рибарството и горското стопанство по постъпили искания на земеделските стопани и браншови организации от селскостопанския сектор за предоставяне на държавни помощи, подготвяне на документи, необходими за комуникация с ЕК, относно съвместимостта на държавните помощи в земеделието и рибарството, изготвяне на предложения, свързани с прилагането на законодателството за държавни помощи в земеделието,

рибарството и горското стопанство, участие в подготовката на Годишния доклад за държавните помощи и даване консултации относно законосъобразността на представяната с него информация на Европейската комисия, изготвяне на заповеди и доклади за утвърждаване на състава на Управителния съвет на ДФ“Земеделие“ и т.н.

Съвпадащите функции и задължения по осъществяване на процесуално представителство за сравняваните длъжностни характеристики не са определящи, доколкото същите са общи и присъщи за всички длъжности „юрисконсулт“. В тази връзка следва да се отбележи, че приликите между дадени длъжности, без да е налице тъждество между техните основни и специфични функции не означава, че едната длъжност не е премахната и продължава да съществува. Ако определени функции и задължения на съкратената длъжност се комбинират със задълженията и функциите на други длъжности това не значи, че е налице запазване на длъжността като система от функции и задължения.

На следващо място трябва да се подчертае, че съществен елемент от длъжността е и нейното място на изпълнение. В мотивите на Тълкувателно решение № 2 от 16.02.2014 г. по тълк. д. № 2/2013 г. на Върховния административен съд изрично е посочено, че всеки държавен служител бива назначаван на длъжност, която е установена като конкретна щатна възможност в утвърдения щат на съответната структура. В случая, длъжностите сочени от оспорващия като идентични на заеманата от него са в различни дирекции, съответно: дирекция „Държавни помощи и регулации“, която е от специализираната администрация и дирекция „Финанси и управление на собствеността“.

Не на последно място, неоснователен е и доводът на оспорващия за липса на реално съкращаване на длъжността, предвид извършената трансформация на част от длъжностите „главен юрисконсулт“ в експертни длъжности. Целесъобразността на вътрешно-организационното управление не е елемент от съдебната проверка и не подлежи нито на косвен, нито на самостоятелен съдебен контрол. С оглед на това кои служители, заемащи подлежащи на съкращаване длъжности ще бъдат освободени от органа по назначаването не е въпрос на добросъвестно упражняване на правомощията му по управление на структурата, а въпрос на преценка по целесъобразност с оглед ефикасността на функциониране на администрацията.

По изложените съображения, настоящата съдебна инстанция счита, че осъществени изискванията на чл.10б, ал.1, т. 2 от ЗДСл и издадената заповед е законосъобразна, а подадената жалбата неоснователна и като такава следва да бъде отхвърлена.

На основание чл. 143, ал. 4 от АПК в полза на Министерството на земеделието, храните и горите следва да бъдат присъдени направените по делото разноски за адвокатско възнаграждение, които са в доказан размер - 840 /осемстотин и четиридесет/ лева.

По изложените съображения и на основание чл. 172, ал.2 от АПК Административен съд София - град, Второ отделение, 56-ти състав

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на М. М. Д.-П. чрез пълномощник адв. В. против заповед № РД-15-1627/18.10.2019 г. на Министъра на земеделието, храните и горите.

ОСЪЖДА М. М. Д.-П. да заплати на Министерството на земеделието, храните и горите разноски по делото в размер на 840 (осемстотин и четиридесет) лева.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: