

РЕШЕНИЕ

№ 4669

гр. София, 13.07.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 56 състав,
в публично заседание на 30.06.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Ситнилска

при участието на секретаря Макрина Христова, като разгледа дело номер **12344** по описа за **2020** 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 И. Г. Д. чрез пълномощник адв. Д. против заповед № 8121К-10733/24.11.2020 г. на министъра на вътрешните работи, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 и чл. 108 от ЗДСл. е прекратено служебното й правоотношение за длъжността началник на сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“ в отдел „Контролни дейности“ при дирекция „Управление на собствеността и социални дейности“ - МВР. Обосновават се доводи за незаконосъобразност на оспорената заповед, поради допуснато съществено нарушение на административно производствените правила и противоречие с материалноправните разпоредби. Излага съображения, че неправилно и в противоречие с нормативни актове от по-висок ранг - Закона за ветеринарномедицинската дейност и Закона за управление на агрохранителната верига, с изменението на чл. 12, ал. 7 от Правилника за устройствата и дейността на МВР с §8 от Постановление на Министерския съвет № 308/13.11.2020 г. е допуснато механично смесване на коренно различни, несъвместими по своята същност функции на две самостоятелни звена в администрацията: сектор „Ведомствена служба по трудова медицина“ и сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“. Излагат се и съображения за липсата на реално съкращаване на длъжността, заемана от оспорващата, доколкото длъжността продължава да се изпълнява и не е отпаднала

като нормативно определена позиция с пълно премахване на функциите, задачите и задълженията й. В тази връзка се сочи, че служителите от сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“ са били преназначени в преструктурирания сектор „Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност“. Счита, че оспореният акт е издаден и при несъответствие с целта на закона, като е налице и нарушение на принципа за съразмерност по смисъла на чл. 6, ал. 1, ал. 2 и ал. 5 от АПК. Подробни съображения в тази насока са изложени и в депозираните по делото писмени бележки. Претендира отмяна на оспорената заповед и присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът - Министърът на вътрешните работи чрез процесуалния си представител изразява становище за неоснователност на жалбата по съображения за наличието на реално съкращаване на длъжността.

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 И. Г. Д. е заемала длъжността началник на сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“ в отдел „Контролни дейности“, при дирекция „Управление на собствеността и социални дейности“ - МВР, с ранг: V старши.

Със заповед №8121К-391/26.01.2017 г. на министъра на вътрешните работи е утвърден щат на Дирекция „Управление на собствеността и социални дейности“ в Министерство на вътрешните работи (ДУССД-МВР). Видно от така утвърденото длъжностно разписание, числеността на отдел „Контролни дейности“ на ДУССД-МВР е 25 бройки, от които 20 бр. са определени за заемане по служебно правоотношение и 5 бр. по трудово правоотношение. Отделът е разделен на следните сектори: сектор „Инспекция за разрешение и узаконяване на строителството на специални обекти“, сектор „Инспекция за специализиран технически надзор“, сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“ и сектор „Ведомствена служба по трудова медицина“. Длъжностите в сектор „Ветеринарно - медицинска инспекция“ са 6 бр. както следва: 1 длъжност - началник на сектор (ветеринарен лекар), 3 длъжности - главен експерт (ветеринарен лекар); 1 длъжност - младши експерт и 1 длъжност по трудово правоотношение - началник, склад. Длъжностите в сектор „Ведомствена служба по трудова медицина“ са 6 бр., както следва: 1 длъжност - началник на сектор (лекар), 1 длъжност-главен експерт (лекар), 1 длъжността - главен експерт (инженер), 2 длъжности - главен експерт и 1 длъжност по трудово правоотношение - лекар.

С ПМС № 308/13.11.2020., (обн. Д, бр.99/20.11.2020г.) за изменение и допълнение на ПУДМВР са извършени структурни промени в администрацията на министерството, считано от 24.11.2020 г. Съгласно § 8 от визираното ПМС, чл. 12, ал. 7 от ПУДМВР се изменя, като в ДУССД, отдел „Контролни дейности“, функциите в областта на ветеринарно-медицинската дейност преминават от сектор „Ветеринарно - медицинска инспекция“ в сектор „Ведомствена служба по трудова медицина“, с оглед на което се променя наименованието на звеното на „Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност“.

Със заповед № 8121К-10725/23.11.2020 г. на министъра на вътрешните работи, е изменена т. 1 от заповед № 8121К-391/26.01.2017 г. за утвърждаване на щат на ДУССД-МВР, както следва:

Променя се наименованието на сектор "Ведомствена служба по трудова медицина" към отдел "Контролни дейности" на "Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност".

Съкращава се щата на ДУССД-МВР с 6 (шест) щатни бройки, в т.ч. 5 (пет) за държавен служител с висше образование и 1 (една) за лице, работещо по трудово правоотношение, като се закрива сектор "Ветеринарно-медицинска инспекция" към отдел "Контролни дейности".

Включва се в щата на ДУССД - МВР 3 (три) щатни бройки, в т.ч. 2 (две) за държавен служител с висше образование и 1 (една) за лице, работещо по трудово правоотношение в отдел "Контролни дейности", сектор "Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност" - главен експерт (ветеринарен лекар), III младши ранг, магистър, ДСВО - 2 бр. и началник склад, средно образование, ЛРТП - 1 бр.

По делото е представено Поименно щатно разписание на длъжностите в ДУССД към 31.11.2020г. с рег. № УРИ-5735р-26634/30.11.2020 г., утвърдено от Г. В., заместващ директора на ДУССД, съгласно заповед № 8121К-10906/30.11.2020 г. По това длъжностно разписание, общата численост на отдел "Контролни дейности" при ДУССД-МВР е 22 бройки, разпределени в следните сектори: сектор "Инспекция за разрешение и узаконяване на строителството на специални обекти" - 6 щ.бр., сектор "Инспекция за специализиран технически надзор" - 6 щ. бр., сектор "Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност" - 9 щ.бр. Щатните бройки за длъжностите в сектор "Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност" са разпределени по длъжности както следва: началник сектор (лекар) - 1 бр., главен експерт (лекар) - 1 бр., главен експерт (инженер) - 1 бр., главен експерт - 2 бр., главен експерт (ветеринарен лекар) - 2 бр., главен експерт - 2 бр., лекар (трудова правоотношение)- 1 бр. и началник, склад (трудова правоотношение) – 1 бр.

Въз основа на така извършените структурни промени, с оспорената заповед на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на И. Г. Д. за длъжността началник на сектор "Ветеринарно-медицинска инспекция" в отдел "Контролни дейности", при ДУССД-МВР.

При 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.

И. Г. Д. е държавен служител по смисъла на чл. 142, ал. 1, т. 2 ЗМВР, назначен на ръководна длъжност /чл. 158, т. 1 ЗМВР/, поради което и компетентен да прекрати служебното й правоотношение като орган по назначаването е министърът на вътрешните работи, съгласно чл. 108, ал. 1 във връзка с чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Не е налице отменителното основание по чл. 168, ал. 1 и ал. 3 във връзка с чл. 146, т. 1 от АПК, предпоставка за прогласяване нищожността на акта, като издаден от некомпетентен орган.

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 длъжимите 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.

Неоснователно е възражението, че длъжностното лице утвърдило поименно разписание на длъжностите в ДУССД с рег. № УРИ 5785р-29624/30.11.2020 г., няма необходимата компетентност да извършва подобни действия с оглед функцията му на заместник. Видно от Заповед №8121К-10906/30.11.2020 г. на административния секретар на МВР, за периода 30.11.2020 г. - 04.12.2020 г. включително, изпълнението на служебните задължения на временно назначения на длъжност директор ДУССД-МВР се осъществява от Г. Т. В.-временно преназначен на длъжност заместник-директор на ДУССД-МВР, във връзка с ползване на отпуск за временна неработоспособност, т.е. актът е подписан от лице в условията на заместване. За пълнота на изложеното следва да се отбележи и неоснователността на твърдението, изложено в жалбата, че към датата на издаване на заповедта не е налице утвърдено ново длъжностно разписание на отдел „Контрол“ в ДУССД-МВР, доколкото видно от приложеното поименно длъжностно разписание, същото е утвърдено едва на 30.11.2020 г. Промените в длъжностното разписание произтичат от заповед № 8121К-10725/23.11.2020 г. на министъра на вътрешните работи, в която изрично е посочено, че влиза в сила от 24.11.2020 г. Съгласно чл. 11, ал. 1 от Наредба за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията длъжностното разписание се утвърждава от ръководителя на администрацията. Едва въз основа на утвърденото длъжностно разписание, както и актовете за назначаване на държавните служители се изготвя поименно разписание на длъжностите. В случая, изготвянето на поименното разписание следва утвърждаването на щатно разписание и издаването на оспорената заповед за прекратяване на служебното правоотношение.

Относно прилагането на материалния закон, в каквата насока са 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 новото щатно разписание, изготвено въз основа на извършените с ПМС № 308/13.11.2020 г., (обн. ДВ, бр.99/20.11.2020 г.) структурни промени в администрацията на МВР, считано от 24.11.2020 г., респ. със заповед № 8121К-10725/23.11.2020 г. на министъра на вътрешните работи е намалена щатната численост на отдел „Контролни дейности“ - ДУССД от 25 щ. бр. (20 щ.бр. определени за заемане по служебно правоотношение и 5 щ.бр. определени за заемане по трудово правоотношение) на 22 щ. бр. (16 щ.бр. определени за заемане по служебно правоотношение и 6 щ.бр. определени за заемане по трудово правоотношение). Закрит е сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“, като е променено наименованието на сектор „Ведомствена служба по трудова медицина“ на сектор „Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност“. Числеността на новосформирания сектор „Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарно-медицинска дейност“ е 9 щ.бр. при 12 щ. бр. по длъжностно разписание, одобрено със заповед № 8121К-391/26.01.2017 г. на министъра на вътрешните работи, на двата сектора: сектор „Ведомствена служба по трудова медицина“ и сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“. Разликата в броя на длъжностите произтича от премахване на длъжността „началник на сектор (ветеринарен лекар), намаляване на броя на длъжностите „главен експерт (ветеринарен лекар) от 3 бр. на 2 бр. и премахване на длъжността „младши експерт“. Простата разлика в общата численост на сектор „Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарно-медицинска дейност“ по длъжностното разписание в сила от 24.11.2020 г. спрямо това, утвърдено със заповед № 8121К-391/26.01.2017 г. на министъра на вътрешните работи, обосновава извод за реално намаляване 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 оспорващия длъжност „началник на сектор (ветеринарен лекар)“ и функциите на други длъжности в съответното структурно звено.

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, за пълнота на изложеното, настоящият съдебен състав намира, че

следва да извърши длъжимата се по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл преценка дали длъжността, заемана от служителя като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания не съществува.

Видно от Поименно щатно разписание на длъжностите в ДУССД-МВР към 31.11.2020 г. в отдел „Контролни дейности“ в ДУССД-МВР липсва длъжност „началник на сектор (ветеринарен лекар)“, т.е. И. Д. е заемала единствената длъжност „началник на сектор (ветеринарен лекар)“, на сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“ към ДУССД-МВР, която длъжност действително е съкратена със закриването на целия сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“, считано от 24.11.2020г. и не съществува като нормативно определена позиция.

Следователно, налице е реално съкращаване на длъжността, което е самостоятелно основание да се приеме законосъобразност на оспорената заповед, независимо от обстоятелството дали съществува идентичност между функциите на заеманата от оспорващия длъжност „началник на сектор (ветеринарен лекар)“ и функциите на други длъжности със същото наименование (решение № 5017 от 17.07.2019г. по адм. дело № 10241/2018г. по описа на Административен съд София – град, оставено в сила с решение № 969/21.01.2020г. по адм. дело № 12454/2019г. на ВАС на РБ, V-то отделение).

Със заповед № 8121К-10725/23.11.2020 г. на министъра на вътрешните работи, в щата на реструктурирания сектор „Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност“, отдел „Контролни дейности“ на ДУССД- МВР се включват 3 (три) щатни бройки, разпределени както следва: главен експерт (ветеринарен лекар), III младши ранг, магистър, ДСВО - 2 бр. и началник склад, средно образование, ЛРТП - 1 бр.

Що се отнася до длъжността началник склад, прехвърлена в сектор „Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност“, съдът не я разглежда поради изначална липса на припокриване, както на наименованието, така и на функционалните задължения с тези на заеманата от оспорващата длъжност.

Релевантна към преценката относно идентичност на функции, задължения и изисквания е единствено увеличената численост за длъжността „главен експерт (ветеринарен лекар)“ в сектор „Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност“. Целта, функциите и задълженията на тези длъжности обаче не се припокриване с функциите и задълженията на длъжността, заемана от оспорващия.

Съществена разлика в сравняваните длъжности е, че длъжността „началник на сектор (ветеринарен лекар)“ е ръководна длъжност (наименование на длъжностно ниво -ръководно ниво 6А), докато длъжността „главен експерт (ветеринарен лекар) е експертна (наименование на длъжностно ниво- експертно ниво 2). Следователно, заеманата от оспорващата длъжността е с определени ръководни функции по отношение на подчинените ѝ служители и в намираща се в определена йерархична зависимост с определени длъжности с по-висок, съответно

по-нисък ранг.

Видно от приетата по делото длъжностна характеристика за длъжността „началник на сектор (ветеринарен лекар)“ в сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“ в ДУССД, заемана от оспорваща, основната ѝ цел е да: „организира, координира и контролира цялостната ветеринарномедицинска дейност в МВР, провежда държавна ветеринарна политика, в специфичните условия на министерството, съгласно З. и ЗМВР; планира, анализира и отчита работата на служителите инспекцията пред ръководството; организира и контролира системата за осигуряване на безопасност на храните в структурите на МВР; организира и контролира дейността по здравеопазване и хуманно отношение към служебните животни; контролира обобщените данни за потребностите от ветеринарномедицински продукти, храни за служебни животни, както и получените заявки за изготвяне на разпределение на материалите и финансовите средства за бюджетна прогноза и проектобюджет; организира и контролира изготвянето на разчет за централни разходи и достави с бюджетни средства в рамките на определени контролни цифри, изпълнението на утвърдения бюджет, организира методическо ръководство и контрол на ветеринарномедицинските специалисти и на служителите от териториалните структури; разработва програма за повишаване на професионалната квалификация, съгласува законови и подзаконови нормативни актове на други ведомства, вътрешноведомствени нормативни актове, технологични скици на обекти за обществено хранене и почивно дело на МВР“ .

Основната цел на длъжността „главен експерт (ветеринарен лекар)“ в сектор „Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност“ в ДУССД е: „подпомага изготвянето на експертни оценки, анализи, становища и програми във връзка с изпълнението на държавната ветеринарномедицинска политика в специфичните условия на министерството, съгласно З. и ЗМВР; осигурява взаимодействие и съгласуваност с други структурни звена в системата на МВР, относно надзорната дейност на В.; осигурява дейностите по здравеопазване, хуманно отношение към служебните животни и безопасност на храните за животни, както и по опазване на здравето на лични състав на МВР от болести, общи за хората и животните; разработва варианти и внася предложения за подобряване на организацията на работата със звената по съответното направление“.

Съществена разлика е налице и в преките задължения и необходимите компетентности.

Съпадащите функции и задължения по осъществяване на държавната ветеринарно-медицинска политика в специфичните условия на министерството, съгласно З. и ЗМВР за сравняваните длъжностни характеристики не са определящи, доколкото същите са общи и присъщи за длъжностите в сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“. 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.

Предвид изложеното не може да се приеме, че е налице запазване на длъжността „началник на сектор (ветеринарен лекар)“ в отдел „Контролни дейности“ при ДУССД-МВР и като система от функции, задължения и изисквания, което води до извод за наличието на реално съкращение на длъжността, т.е. за изпълнение на фактическия състав на чл. 106, ал. 1, т.2 от ЗДСл.

Изложено обосновава извод, че заеманата от оспорващата длъжност „началник на сектор (ветеринарен лекар)“ обективно не съществува и липсва аналогична длъжност по идентификационни белези, към която да са прехвърлени в пълен обем функциите, задълженията и изискванията за заемане на закритата длъжност, поради което същата не съществува нито като наименование, нито като система от функции, задължения и изисквания.

Неотносимо към спора е обстоятелството, кой и как е бил назначен впоследствие на новооткрития щат в сектор “Ведомствена служба по трудова медицина и ветеринарномедицинска дейност” в ДУССД.

Не на последно място, изменението и допълнението на ПУДМВР, коментирани по-горе, е постановено с ПМС № 308/13.11.2020 г. Преценката за разпределението на функциите от един в друг сектор от общата администрация на МВР е извършена с акт на Министерския съвет, съобразен с изискванията на Закона за администрацията, Закона за МВР и ЗДСл и постановен в условията на оперативна самостоятелност, който не подлежи на проверка в настоящото производство по повод издадената заповед по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. При това, противно на изложеното, съдът не осъществява контрол по целесъобразност на издадения акт, доколкото съкращаването на целия сектор е последица от изменението и допълнението на ПУДМВР, а не е резултат от изпълнението на функции, възложени на министъра на вътрешните

работи, като орган по назначаване на държавни служители на ръководна длъжност.

Актът е издаден и при спазване целта на закона, като не е налице и нарушение на принципа съразмерност по смисъла на чл. 6, ал. 1, ал. 2 и ал. 5 АПК. Съкращаването на заеманата от оспорващата длъжност е вследствие на закриване на сектор „Ветеринарно-медицинска инспекция“, което е насочено към повишаване ефективността на администрацията. Служебното правоотношение не е прекратено самоцелно, а след извършване на организационни и структурни промени с цел оптимизиране на дейността на МВР.

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 И. Г. Д. против заповед № 8121К-10733/24.11.2020 г. на министъра на вътрешните работи.

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

СЪДИЯ: