

# РЕШЕНИЕ

№ 920

гр. София, 14.02.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 21 състав**, в публично заседание на 02.02.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Красимира Проданова**

при участието на секретаря Кристина Петрова, като разгледа дело номер **10731** по описа за **2022** 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/, вр. с чл. 145-178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).  
Образувано е по жалба на П. Й. П., с ЕГН [ЕГН], с адрес: [населено място],[жк],[жилищен адрес] срещу заповед № П-224/01.11.2022 г., издадена от министъра на финансите, с която на основание чл. 106, ал.1, т. 2 от ЗДСл, считано от датата на връчване – 01.11.2022 г., е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя на длъжност „главен експерт“ с ранг I младши в отдел „Методология на контрола“ към дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ при Министерство на финансите, поради съкращаване на длъжността.  
В жалбата се излагат съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед, като издадена в нарушение на материалния закон и процесуалните правила. Жалбоподателят твърди, че нямало реално съкращаване на длъжността. Аргументите в тази насока са, че заеманата от него длъжност „главен експерт“ в отдел „Методология на контрола“ към дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ при Министерство на финансите продължавала да съществува, както функциите ѝ се изпълнявали от 5 главни експерти с по-малък стаж и компетентност от неговите. Сочи, че дори случаят да попада в хипотезата на намаляване на броя на служителите, без да е налице съкращаване на длъжността, то не е извършен предварителен анализ и подбор на служителите, като липсвали каквито и да било съображения за прекратяването именно на неговото служебно правоотношение. Визира нарушение на чл.6 АПК и излага подробни съображения, като съпоставя конкурсното начало с

необходимостта от подбор при съкращаване, което би гарантирало качеството на служителите в държавната администрация. Счита, че съкращаването му се дължи изцяло на субективизъм от страна на ръководството, за което излага подробни аргументи. Исква се постановяване на решение, с което да бъде отменена оспорената заповед, като се присъдят направените по делото разноски.

В съдебно заседание, жалбоподателят, чрез процесуалния си представител адв. Т., преупълномощена от адв. В., поддържа жалбата и моли за уважаването ѝ по изложените в нея съображения. В писмени бележки обръща внимание, че при издаване на обжалваната заповед, министърът не е спазил собствената си процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерство на финансите, утвърдена от министъра на финансите със заповед № ЗМФ - 446/06.07.2020 г., като по-конкретно сочи, че не е спазена т.2, глава XII от същата. В тази връзка се позовава на чл.13 АПК, като сочи, че утвърдената в рамките на оперативната самостоятелност на компетентния орган „Процедура“ е станала част от административното производство по издаване на заповед по чл.10б, ал.1, т.2 ЗДСл и в този смисъл спазването ѝ е условие за законосъобразност на крайния акт. Цитира съдебна практика. Претендира разноски по списък.

Ответникът – министърът на финансите, чрез процесуалния си представител юрк. Д., оспорва жалбата и моли за отхвърлянето ѝ като неоснователна и недоказана. В писмени бележки, излага подробни съображения за неоснователността на жалбата, като сочи, че по делото безспорно се установило, че МФ няма утвърдени правила и процедури за извършване на подбор, с които административният орган да е обвързан. По отношение на представената Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерството на финансите (ПНПОСМФ), утвърдена със Заповед № ЗМФ-318 от 19.04.2016 г. сочи, че същата не съдържа утвърдени правила и процедури, с които административният орган сам да е ограничил своята оперативна самостоятелност. В тази връзка счита, че при липса на нормативно установени критерии и правила за това кои от служителите, изпълняващи една и съща длъжност - в случая „главен експерт“, ще останат на работа и с кои служебните правоотношения ще бъдат прекратени - преценката за това е предоставена изцяло на органа по назначението. Претендира юрисконсултско възнаграждение и прави възражение за прекомерност на претендирания адвокатски хонорар.

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото писмени доказателства, приема за установено следното от фактическа страна:

Установява се, че към датата на издаване на оспорената заповед, П. Й. П., ЕГН [ЕГН], е заемал длъжността „главен експерт“ в отдел „Методология на контрола“ към дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ при Министерство на финансите, на която е преназначен със Заповед № П-419/20.12.2016 г. (л. 192) на министъра на финансите.

С Постановление № 326 на Министерски съвет от 2022 г. за изменение и допълнение на нормативните актове на Министерски съвет (обн., ДВ, бр.82 от 14.10.2022 г., в сила от 01.11.2022 г.) са предвидени промени в Устройствения правилник на Министерство на финансите, свързани с числеността на служителите на дирекция „Методология на контрола и вътрешния одит“. Видно от §1, т.17, б. „з“ от същото, в приложението към чл. 9, ал. 3 от Устройствения правилник на МФ, на ред - дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ /МКВО/, числото „24“ се заменя с „22“.

С докладна записка относно длъжностни промени в дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“, изх. № 93-26-134/28.10.2022 г. (л. 70), директорът на дирекция МКБО уведомява министъра на финансите, че във връзка с отпадането на функцията по съставяне на актове за установяване на административни нарушения на Закона за вътрешния одит в публичния сектор и намаляване на числения състав на дирекцията с две щатни бройки, предлага в дирекция МКБО да бъдат съкратени следните две длъжности: - длъжност „главен вътрешен одитор“ в отдел „Вътрешен одит“, заемана от Г. К. В. и длъжност „главен експерт“ в отдел „Методология на контрола“, заемана от П. Й. П.. В мотивите си, директорът на МКБО посочил, че съгласно разпоредбите на Закона за вътрешния одит в публичния сектор, актовете за установяване на административни нарушения на закона се съставят от длъжностни лица, определени от министъра на финансите. Позовал се на чл. 28, ал.2, т.13 от Устройствения правилник на МФ, съгласно който това била една от функциите на дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“, като посочил, че съгласно промените в новия Устройствен правилник се предвиждало тази функция да отпадне. На следващо място посочил, че през годините работните процеси в дирекцията били оптимизирани, включително с използването на решения базирани на IT приложения. Посочил също, че в дирекция МКБО приключило изпълнението на Проект № BG05SFOP001-2.010.0001 “Усъвършенстване на системите за финансово управление и контрол и функцията по вътрешен одит в публичния сектор“, осъществен с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. В тази връзка посочил, че по проекта били извършени множество обучения, което означавало, че основната функция на дирекцията по осигуряване на методология била извършена и към момента не било необходимо да се извършва нова актуализация. Посочил, че горното обстоятелство щяло да намали натовареността на служителите в отдел „Методология на контрола“, тъй като не се предвиждало цялостно актуализиране на методологията на вътрешния одит в близките 4-5 години. На следващо място посочил, че с разпореждане № 2 на Министерски съвет от 16.2.2022 г. за орган, който да упражнява правата на собственост на капитала във „Фонд мениджър на финансовите инструменти“ ЕАД бил определен министърът на иновациите и растежа, с което от обектите за одит на дирекция МКБО отпаднала посочената организация. „Националният компенсационен жилищен фонд“ също бил изваден от списъка с обекти, подлежащи на одит от МКБО. Така, намаляването на одитната вселена от 30 на 28 одитни единици представлявало около 7 % намаление на обектите за одит в системата на МФ. В заключение, директорът на МКБО посочил, че съгласно чл.12, ал.1 ЗВОПС, вътрешният одит на МФ може да се осъществява и от вътрешни одитори в рамките на звеното по чл.16, ал.2 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, а именно в отдел „Методология на контрола“ в дирекция МКБО.

С оспорената в настоящото производство заповед № П-224/01.11.2022 г. (69), издадена от министъра на финансите, е прекратено служебното правоотношение с П. Й. П. - главен експерт в отдел „Методология на контрола“ към дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ при Министерство на финансите, с ранг I старши, на основание чл. 10б, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния служител, във връзка с длъжностно разписание на Министерство на финансите, в сила от 01.11.2022 г. и докладна записка. Заповедта е връчена на служителя на 01.11.2022 г.

По делото е представено длъжностно разписание на Министерство на финансите, в

сила от 01.01.2022 г. (л. 13), видно от което в дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ са утвърдени 24 щ. бр., разпределени в два отдела: отдел „Методология и контрол“, както следва – 1 щ. бр. за началник отдел, 5 щ. бр. за длъжността „държавен експерт“, 6 щ. бр. за длъжността „главен експерт“, 1 щ. бр. за „старши експерт“ и 1 щ. бр. за длъжността „главен специалист“; в отдел „Вътрешен одит“ – 1 щ. бр. за началник отдел, 3 щ. бр. за „държавен вътрешен одитор“, 4 щ. бр. за „главен вътрешен одитор“ и 1 щ. бр. за „старши вътрешен одитор“. Общата численост на персонала към Министерство на финансите е 574 служители;

От длъжностното разписание на Министерство на финансите, в сила от 01.11.2022 г. (л. 20) е видно, че в дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ са утвърдени 22 щ. бр., разпределени в два отдела: отдел „Методология и контрол“, както следва – 1 щ. бр. за началник отдел, 5 щ. бр. за длъжността „държавен експерт“, 5 щ. бр. за длъжността „главен експерт“, 1 щ. бр. за „старши експерт“ и 1 щ. бр. за длъжността „главен специалист“; в отдел „Вътрешен одит“ – 1 щ. бр. за началник отдел, 3 щ. бр. за „държавен вътрешен одитор“, 3 щ. бр. за „главен вътрешен одитор“ и 1 щ. бр. за „старши вътрешен одитор“. Общата численост на персонала към Министерство на финансите е 573 служители;

По делото са представени: Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерство на финансите /л.27/; Заповед за назначаване на П. Й. П. /л.290/; Заповед за преназначаване на П. Й. П. от длъжност „главен експерт“ в отдел „Централно хармонизиращо звено за финансово управление и контрол“ към дирекция „Вътрешен контрол“ на длъжност „главен експерт“ в отдел „Методология на контрола“ към дирекция МКБО /л.192/; длъжностна характеристика за длъжността „главен експерт“ „Методология на контрола“ към дирекция МКБО /л.190/; формуляри за оценка на изпълнението на длъжността „главен експерт“ в отдел „Методология на контрола“ към дирекция МКБО, заверен препис от трудова книжка № 317 Серия Б, № 688462 на жалбоподателя; лична кореспонденция на жалбоподателя и подавани от него сигнали до министъра на финансите.

При така приетото за установено от фактическа страна, съдът достигна до следните правни изводи:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА, като подадена в рамките на законоустановения срок и от надлежна страна.

Разгледана по същество, жалбата е ОСНОВАТЕЛНА.

Оспорената заповед е издадена от компетентен административен орган съобразно основанието по чл. 146, т.1 ЗДСл – органът по назначаване.

Спазено е изискването за писмена форма на административния акт, съгласно чл. 59, ал.1 от АПК. Що се отнася до съдържанието, то съдържа минималното предвиденото в чл. 108, ал.1 от специалния ЗДСл. Посочени са длъжимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба. С оглед общите изисквания на АПК обаче заповедта няма надлежното съдържание. Що се отнася до общите изисквания към съдържанието на административния акт, дадени в чл. 59, ал.2 от АПК, то те не са в пълнота изпълнени в частта по т.4 – фактически и правни основания за издаване на акта. В случая е посочено правното основание за издаването на заповедта, а именно: чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, но фактическото основание не е конкретизирано, а само общото посочване – утвърденото длъжностно разписание на Министерство на финансите и докладна записка. Ответникът не е посочил конкретна докладна записка, която фактически да обоснове издадената заповед. В този смисъл обжалваната

заповед е в нарушение на изискването по чл.59, ал.2, т.4 от АПК. Непосочването на конкретна докладна записка в самата заповед не се преодолява с прилагането на такава по делото.

Извън тази непълнота на фактическото основание се откриват и други пропуски при издаване на обжалвания акт, които мотивират съда за извод за неговата незаконосъобразност.

Действително, въз основа на предоставените му правомощия с разпоредбата на чл. 2, ал. 3 от ЗДСл, органът по назначаването разполага с възможността да внесе промяна в структурата на отделните звена и съответно във вида и броя на длъжностите, заемани от държавни служители, при която да бъдат съкратени едни и открити други длъжности. При осъществяване на промени в структурата и в организацията на работа в администрацията, административният орган действа в условията на оперативна самостоятелност, която не подлежи на съдебен контрол. Именно при такава оперативна самостоятелност твърди, че е действал ответникът утвърждавайки ново длъжностно разписание, в сила от 01.11.2022 г., въз основа на което прекратява служебното правоотношение на жалбоподателя. Действително ЗДСл не поставя изискване за подбор от органа по назначаване и формално преценката кой държавен служител да остане на работа е въпрос на целесъобразност при упражняване правомощията на органа. В случая обаче самият административен орган е поставил изисквания към процедурата за прекратяване на служебните правоотношения с държавните служители в администрацията, като е утвърдил своя вътрешна процедура по която да става това.

Липсата на законова регламентация и задължение за извършване на подбор измежду държавните служители не означава обаче, че решението на органа не подлежи на контрол и не е подчинено на никакви правила. В тежест на органа по назначаване, в случаите, когато съкращава определен държавен служител, е да обезпечи решението си за съкращаване, така че да е ясно защо е съкратил именно този служител и този му избор да може да бъде проверен при евентуално съдебно оспорване, с оглед преценка дали органът, извършил съкращаването, е упражнил правата си добросъвестно - в този смисъл Решение № 1360 от 01.02.2019 г. по адм. дело № 3249/2018 г. на ВАС.

Възприе се и в практиката на ВАС на РБ (Решение № 2016 от 09.02.2012 г. по адм. дело № 12281/2010 г., Пето отделение), че след като органът по назначаването е приел свои правила, при които да упражни преценката си кой служител да остави на работа и с кой да прекрати служебното правоотношение и е оповестил тези правила публично, то същите стават част от нормативно установените граници на оперативната му самостоятелност, докато са действащи. При наличието на приети от самия административен орган правила за съкращаване на служители, за органа възниква задължение да се съобрази с тях, ако тези правила са действащи, а съдът при проверка законосъобразността на съкращението - да провери дали същите са били спазени. В този смисъл е и по новата практика на касационната инстанция (Решение № 625 от 15.01.2020 г. по адм. д. № 8800/2019 на Върховния административен съд на РБ).

В конкретния случай се установи наличието на правила, а именно "Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерство на финансите", утвърдена със заповед № ЗМФ-446/06.07.2020 г. на министъра на финансите, приложена и приета като доказателство по делото /л. 26/. В Глава 3, Раздел 1 "Прекратяване на служебно

правоотношение със служители в Министерство на финансите", точка XII "По инициатива на органа по назначаване", е разписана подробна процедура, която е приложима в настоящия случай. Съгласно същата: 1. Прекратяване на служебното правоотношение по инициатива на органа по назначаване се извършва въз основа на докладна записка от съответния ресорен заместник-министър, главния секретар или ръководителя на структурното звено на пряко подчинение на министъра на финансите, адресирана до министъра на финансите; 2. Докладната записка трябва да съдържа мотивирано предложение за прекратяване на служебното правоотношение със служителя, както и датата, от която това да стане. Когато прекратяването се извършва с предизвестие от органа по назначаването, е необходимо датата да бъде съобразена със срока на предизвестieto. В противен случай в предложението трябва изрично да се посочи, че срокът на предизвестие няма да бъде спазен; 3. Докладната записка се изготвя в два екземпляра, съдържащи съгласувани подписи на непосредствения ръководител (началник на отдел и началник на сектор), директора на съответната дирекция (когато не е на пряко подчинение на министъра на финансите), директора на ДЧРАО и главния секретар, и се регистрира в деловодството на министерството; 4. Съгласуваната и регистрирана докладна записка се внася за одобрение на министъра на финансите; 5. След одобрението, докладната записка се предава на ДЧРАО за изготвяне на проект на заповед. Предаването следва да се извърши най-късно преди датата на прекратяването или връчването на предизвестieto.

В тази връзка по делото е приложена докладна записка с изх. № 93-26-134 от 28.10.2022 г. /л.70/ на директора на дирекция МКБО, с която е направено предложение за промени в щатното разписание на дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ към МФ. В докладната записка са посочени имената на служителите, чиито длъжности са предложени за съкращаване, но не е посочено от коя дата следва да се случи това. Липсва и отбелязване, че срокът на предизвестие няма да бъде спазен, с което е нарушена т.2 от Правилата за прекратяване на служебно правоотношение по инициатива на органа по назначаване. На следващо място, върху докладната записка липсва отбелязване за съгласуване с всички посочени лица в т.3 от цитираните правила, а именно: непосредствения ръководител, директора на съответната дирекция, директора на ДЧРАО и главния секретар. Върху докладната записка, на лист първи, има поставена резолюция „Да“ и положен подпис -1 брой, които не става ясно от кое лице и в какво негово качество са поставени. Видно от горното, при изготвянето на докладната записка, на която ответният орган твърди, че се позовавал в обжалваната заповед, са допуснати съществени пропуски, с които същият е нарушил подточки 2 и 3 от точка XII на Глава 3, Раздел 1 от "Процедурата за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерство на финансите", утвърдена със заповед № ЗМФ-446/06.07.2020 г.

Предвид обстоятелството, че органът не е спазил собствената си "Процедурата за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерство на финансите", респективно собствените си правила за прекратяване на служебното правоотношение със служител по

инициатива на органа, съдът намира, че оспорената по делото заповед е постановена при допуснато съществено нарушение на процесуалните правила.

След като изискванията по XII, т.2-3 от Процедурата не са спазени, то оспорената по делото заповед е издадена в нарушение на приети от самия административен орган правила за прекратяването на правоотношението по негова инициатива. Няма съмнение, че след като ответникът се обвързва да изпълнява конкретната процедура при всяко прекратяване на служебно правоотношение със служители на министерството, то неспазването на тази процедура води и до нарушаване на принципа за последователност и предвидимост, който изисква административните органи да спазват вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му. В този смисъл е и Решение № 11184/20.08.2020 г. по адм. дело № 2112/2020 г. по описа на ВАС на Република България.

Допуснатите нарушения от издателя на акта на административнопроцесуалните правила са самостоятелно основание за отмяна на процесната заповед.

Относно прилагането на материалния закон, в каквато насока са изложените в жалбата доводи за незаконосъобразност на оспорената заповед, съдът намира следното:

Спорното по материалния закон е имало ли действително съкращаване на длъжността, заемана от жалбоподателя. Легалното определение на чл. 2, ал.1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията - длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, 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.

Изложеното установява основните белези на понятието: нормативно определена позиция, изразяваща се в система от функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика.

За да се приеме, че е изпълнено предвиденото в закона основание /чл. 106 ал.1 т.2 ЗДСл., 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, тоест следва да се установи, че тази длъжност вече не фигурира като наименование (нормативно определена позиция) в длъжностното разписание на съответната администрация и кумулативно не съществува като система от функции, задължения и изисквания или те са толкова значително изменени, че да налагат извод за качествено нова длъжност. Съкращаване на длъжността е налице и в случаите на съкращаване на щатни бройки. Доказателствената тежест за установяване на тези обстоятелства е на ответника като орган по назначаването, т.е. органът по назначаването носи

доказателствената тежест за обстоятелството, че е извършено реално, а не фиктивно съкращаване на процесната длъжност.

В случая прекратяването на служебното правоотношение на жалбоподателя се твърди, че е обосновано с утвърждаването на ново длъжностно разписание на администрацията, считано от 01.11.2022 г. От описаните по-горе длъжностни разписания в сила от 01.01.2022 г. и от 01.11.2022 г. се установява, че броят на служителите на дирекция МКБО действително е намален с две щатни бройки, по една в двата отдела. Следователно е налице реално намаляване на щатната численост.

Намаляването на щатните бройки е една от формите на съкращаване на длъжността. Изцяло в оперативната самостоятелност на органа по назначаване е да определи, в рамките на установената с УП, обща численост на администрацията, с какви конкретни длъжности ще осъществява изпълнителните функции. В случая действително е налице намаляване на броя на „главните експерти“ в отдел „Методология на контрола“ в дирекция МКБО, тъй като общият им брой, видно от длъжностно разписание от 01.01.2022 г. е 6, като същият е намален на 5, видно от длъжностно разписание от 01.11.2022 г.

От горепосоченото, съдът намира, че оспорената заповед не е издадена в нарушение на материалния закон, доколкото се установява твърдяното правно и фактическо основание - съкращаване на длъжността.

Предвид изложеното и с оглед допуснатите от издателя на акта нарушения на административнопроцесуалните правила, оспорената заповед следва да се отмени като незаконосъобразна.

С оглед изхода на спора, на основание чл. 143, ал. 1 АПК, следва да се уважи претенцията за разноски на жалбоподателя. Искането за заплащането им е своевременно упражнено, като преди приключване на устните състезания е поискано присъждането им. Доказаните разноски са общо в размер на 1010.00 лева, от които 1000.00 лева заплатено възнаграждение за защита, осъществена от един адвокат, съгласно договор за правна защита и съдействие на л. 387 по делото и 10.00 лева платена държавна такса. Платеното адвокатско възнаграждение не надвишава значително определения минимален размер, определен с чл. 7, ал. 1, т. 1 от Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, а и е съобразено с фактическата и правна сложност на делото.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 и чл.143, ал.1 от АПК, Административен съд София-град, Първо отделение, 21 - ви състав

## **Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ** по жалба, подадена от П. Й. П., с ЕГН [ЕГН], с адрес: [населено място],[жк], [жилищен адрес] заповед № П-224/01.11.2022 г., издадена от министъра на финансите.

**ОСЪЖДА** Министерство на финансите да заплати на П. Й. П., ЕГН [ЕГН], сума в размер на 1010,00 /хиляда и десет/ лева, представляваща разноски по



делото.

**РЕШЕНИЕТО** може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му.

**СЪДИЯ:**