

# РЕШЕНИЕ

№ 7977

гр. София, 07.03.2025 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 45 състав**, в публично заседание на 28.01.2025 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Евгени Стоянов**

при участието на секретаря Теменужка Стоименова, като разгледа дело номер **12089** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 от АПК, вр. чл. 82а, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на А. П. П., ЕГН [ЕГН], адрес: [населено място], [улица], , съдебен адрес за призовки и съобщения: чрез адв. В. Б., [населено място], [улица], срещу Заповед № ЧР – 312 / 28.11.2023 г., издадена от Министъра на електронното управление, с която на основание чл. 82а, ал. 2 от ЗДСл, е прекратено временното преназначаване на А. П. П. на длъжността „главен секретар” на Министерството на електронното управление.

В жалбата се излагат аргументи, че заповедта е незаконосъобразна. Индивидуалният административен акт не е мотивиран. В него не са посочени фактическите основания и обстоятелствата, обуславящи правото на преценка, която органът по назначаването има при упражняване на своята оперативна самостоятелност. Налице е превратно упражняване на власт, което лишава жалбоподателя от възможността да се защити в рамките на административното производство. Заповедта е израз на субективно, отрицателно лично отношение към А. П. П. от органа по назначаване.

В съдебно заседание жалбоподателят се явява лично и се представлява от адв. В. Б.. Иска се отмяна на оспорената заповед. Претендира се разноси, като се представя списък.

Ответникът - Министърът на електронното управление, редовно уведомен, представлява се от адв. И.. Иска от съда да остави жалбата без уважение. Претендира разноси по делото. Представя списък. Прави се възражение за прекомерност на

претендирания от страна на жалбоподателя адвокатски хонорар.

Софийска градска прокуратура – редовно уведомена, не изпраща представител за участие в производството. Не изразява становище по съществува на спора.

Съдът, след като обсъди събраните по делото писмени доказателства, както и твърденията на страните, от фактическа страна намира за установено следното:

Жалбоподателят първоначално е заемал длъжността „главен секретар” на Министерството на електронното управление. На тази длъжност е назначен със Заповед № ЧР – 004 от 14.02.2022 г. на Министъра на електронното управление. Правното основание за назначаването му е чл. 10, ал. 5 от ЗДСл, чл. 7, ал. 1 и чл. 9, т. 2 от Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация. Назначаването е считано от 14.02.2022 г. за срок до провеждане на конкурс, но не по – дълъг от 6 месеца.

По делото е приложен доклад от заместник – министър на електронното управление. В него е посочено, че в качеството си на председател на конкурсна комисия предоставя на вниманието на министъра Протокол № 4 от 08.07.2022 г. и всички документи на класираните кандидати от проведения конкурс за длъжността директор на дирекция „Административно обслужване” в Министерството на електронното управление. Със Заповед № ЧР – 240 от 28.07.2022 г. А. П. П., ЕГН [ЕГН], е назначен на тази длъжност. Със Заповед № ЧР – 241 / 01.08.2022 г. на Министъра на електронното управление А. П. П. е преназначен на длъжността „Главен секретар” в Министерството на електронното управление. Правното основание за това преназначаване е чл. 82а от ЗДСл, във връзка с чл. 7, ал. 1, чл. 9, т. 2 и чл. 11, ал. 1, т. 6 от Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация. Преназначаването е считано от 01.08.2022 г. за срок не по – дълъг от четири години. Определени са ниво на основна месечна заплата, степен на основна месечна заплата, както и самата основна месечна заплата.

По делото е приложена длъжностна характеристика на длъжността „директор на дирекция“ в Министерството на електронното управление.

На дата 28.11.2023 г. е издадена Заповед № ЧР – 312 / 28.11.2023 г., издадена от Министъра на електронното управление, с която на основание чл. 82а, ал. 2 от ЗДСл, е прекратено временното преназначаване на А. П. П. на длъжността „главен секретар” на Министерството на електронното управление.

Недоволен от така издадената заповед, А. П. П. я оспорва пред състав на АССГ.

При така установеното от фактическа страна, Административен съд София - град, Първо отделение, 45-ти състав, формира следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима, като подадена в законоустановения срок от надлежна страна - адресат на индивидуален административен акт, подлежащ на съдебен контрол за законосъобразност.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган. Министърът на електронното управление е орган по назначаване по смисъла на чл. 6, ал. 2 ЗДСл.

Оспореният в настоящото съдебно производство административен акт е издаден на основание чл. 82а, ал. 2 от ЗДСл. Съгласно разпоредбата на чл. 82а, ал. 1 от ЗДСл (обн. – ДВ, бр. 57 от 2016 г.) с писмено съгласие на държавния служител той може да бъде преназначен за срок не по – дълъг от 4 години на друга длъжност в същата администрация, ако отговаря на минималните и специфичните изисквания за нейното заемане. Съгласно ал. 2 на чл. 82а от ЗДСл, след изтичане на срока по ал. 1 държавният служител заема предишната си длъжност. В случаите, когато тази

длъжност е съкратена, му се предлага друга равностойна длъжност по служебно правоотношение в същата администрация.

В мотивите на оспорената заповед е посочено, че основание за прилагане на тази разпоредба е доклад към № 2514 / 24.11.2023 г. на ръководителя на инспектората на Министерството на електронното управление. На следващо място, посочено е, че от органа по назначаване е направена преценка и е установена служебна необходимост от подобряване на работата и по – оперативна функционалност при организация и изпълнение на дейностите на административните звена в Министерството на електронното управление. Изрично в оспорената заповед е посочено, че органът по назначаването я издава в условията на оперативна самостоятелност.

Настоящият съдебен състав намира жалбата за неоснователна по следните съображения:

Съдът намира, че оспорената заповед е мотивирана. Съгласно съдебната практика, не е необходимо всички мотиви да са изложени в оспорения акт. Те могат да се съдържат и в други документи, които са предшестващи издаването на административния акт. Достатъчно е те да са на разположение на съда и на оспорващия. Така адресатът на акта ще може да организира своята защита, а съдът ще може да упражни в пълнота контрол за законосъобразност върху оспореният акт. По делото е приложен Доклад до А. Й. в качеството му на Министър на електронното управление (л. 57 – 67 от делото). Докладът е изготвен от Б. А. Ц. – ръководител на инспектората на МЕУ, Р. И. Б. – държавен инспектор в Инспектората на МЕУ и А. С. Й. – главен инспектор в инспектората на МЕУ. Той е по повод на резултати от извършена извънпланова тематична проверка, възложена с писмено разпореждане от дата 08.11.2023 г. В доклада са констатирани пропуски от страна на Главния секретар на МЕУ при осъществяване на контрол за спазване на утвърдените вътрешни правила за обмена на документи в Министерството на електронното управление във връзка със съгласуване на документи по изпълнение на дейност 3 от договор рег. № 91 / 09.11.2020 г. Установено е още, че в качеството му на лице, осъществяващо административното ръководство на администрацията на МЕУ по силата на чл. 8, ал. 1, предложение първо от ЗА и чл. 28, ал. 1 от Устройствения правилник на МЕУ, е организирал със закъснение изготвяне и предлагане за утвърждаване на Правилник за вътрешния трудов ред в МЕУ. Правилникът е утвърден със Заповед № МЕУ 16267 / 09.10.2023 г. на Министъра на електронното управление, а функциите на главен секретар А. П. изпълнява, считано от 01.08.2022 г. По този начин жалбоподателят е поставил министъра в неизпълнение на чл. 181, ал. 1 от КТ и чл. 48, ал. 5 от Устройствения правилник на МЕУ. На следващо място, А. П. не е организирал своевременно издаването на Вътрешни правила за управление на човешките ресурси в МЕУ. Проект на такива е наличен в АИС Eventis с работен № 11 – 246 от 03.11.2023 г. В самия доклад се намира предложение до органа по назначаване да прекрати временното преназначаване на А. П. на длъжността „главен секретар” в МЕУ.

Принципно основателно е възражението на адв. Б., че съгласно чл. 29, ал. 1 от Наредбата за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи, съществува нормативно установено задължение в срок до 7 дни след одобряването на доклада на проверявания обект копие от него да се изпрати на ръководителя на проверявания обект. Само по себе си обаче това, че копие от доклада не е връчено на жалбоподателя не е нарушение, което да формира изводи за

незаконосъобразност на оспорения акт. Органът по назначаване не е провеждал дисциплинарно производство, което да предполага запознаване на А. П. с констатациите на дисциплинарно разследващите. Докладът е бил предназначен за Министъра и е имал за своя основна цел да допринесе за взимането на правилно управленско решение. Това решение, а именно да се прекрати временното преназначаване на А. П., попада изцяло в полето на оперативната самостоятелност на органа по назначаване.

По този начин стоят нещата и с възражението на адв. Б. за твърдения в доклада на инспектората, които не отговарят на истината. Настоящият състав съобрази и обстоятелството, че жалбоподателят П. е полагал систематични усилия, в качеството си на „Главен секретар“ за организиране на процеса по управление на човешките ресурси, и че независимо от наложените ограничения от взетите решения, не е допуснал пропуски в дейността на администрацията. Принципно вярна е тезата на адв. Б., че проверяващите са надхвърлили своите правомощия с предложението до органа по назначаване да пристъпи към прекратяване на временното преназначаване на А. П.. Всички тези факти обаче попадат в полето на оперативната самостоятелност на органа по назначаване. В настоящото производство съдът не може да проверява и оценява дейността на А. П. като „главен секретар“, респ. не може да оценява дейността на Инспектората на МБУ, обективирана в доклада, и дали констатациите в него отговарят на действителността. Съдът може да проверява дали спрямо А. П. са били налице предпоставките за прекратяване на временното му преназначаване и спазени ли са изискванията за законосъобразност на оспорената заповед.

Във връзка с това, основателни са аргументите на ответника, че в чл. 82а от ЗДСл е определен само максимално допустимият срок до 4 години за временно вътрешно преназначаване на друга длъжност в рамките на една и съща администрация. Установената възможност за едностранно изменение на служебното правоотношение, без да е необходимо съгласие на държавния служител, не поражда дискусии в теорията и съдебната практика. И преди да изтече този срок в полза на органа по назначаване е създадено правомощието да прекрати временното преназначаване. Преценката на органа кога да прекрати временното преназначаване попада изцяло в полето на оперативната самостоятелност. В този смисъл е налице и формирана практика на ВАС. (Решение № 2084 от 13.02.2019 г. по адм. д. № 7003 / 2018 г. на ВАС)

Съдебният контрол се проявява най – вече като контрол върху външните ограничения и законната основа на извършените административни действия. Оперативната самостоятелност се определя като възможност да се избира измежду няколко (най – малко две) решения, всяко от които е в еднаква степен законосъобразно и в различна – целесъобразно.

Съгласно чл. 169 от АПК при оспорване на административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдът проверява дали административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност и спазил ли е изискването за законосъобразност на административните актове. Оспореният административен акт в конкретния случай е издаден с цел, която сама по себе е законосъобразна. Не е налице превратно упражняване на властнически правомощия. Прекратяването на временното преназначаване е в рамките на оперативната самостоятелност на органа по назначаването и съответно не подлежи на контрол за законосъобразност. Упражняването на правомощията обаче, следва да е добросъвестно и разумно,

подчинено на легитимни цели, каквито са постигане на ефективно и ефикасно функциониране на администрацията посредством оптимизиране на дейността ѝ. (в този смисъл Решение № 2202 от 26.02.2024 г. по адм. д. № 11288 / 2023 г. на ВАС, Второ отделение). При наличие на оперативна самостоятелност съдът трябва единствено да провери дали при издаване на заповедта органът е действал в изпълнение на свои правомощия по оперативна самостоятелност, съответно отклонил ли се е от тези правомощия, нарушавайки приложими императивни норми на закона и преследваната с тях цел. Именно при тази проверка настоящият състав стига до извода, че оспорената заповед не е издадена в нарушение на целта на закона.

Прилагането на временното преназначаване в същата администрация (чл. 82а ЗДСл) в административната практика се определя с термина „вътрешна” мобилност. Въпреки че терминът не е легален, той сполучливо определя същността на разпоредбата. Временното преназначаване предоставя възможност един държавен служител да бъде преназначен за срок не по-дълъг от 4 години на друга длъжност в същата администрация. Необходимите условия са две: 1) наличие на писмено съгласие от страна на държавния служител и 2) да отговаря на минималните и специфичните изисквания за заемане на длъжността.

Разпоредбата е създадена с § 37. от Закона за изменение и допълнение на ЗДСл. Промените са обнародвани в ДВ - бр. 57 от 22.07.2016 г., като са влезли в сила три дни след обнародването в „Държавен вестник“.

Видно от мотивите на законопроекта, основната цел на създаването на новата разпоредба на чл. 82а от ЗДСл е развитието на възможностите за прилагането на мобилност, заложено в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. В мотивите на законопроекта е посочено, че се създава механизъм за нова форма, своеобразна „вътрешна мобилност”, подобна по своя характер на временното преместване по чл. 82б от ЗДСл, но в рамките на същата администрация. Със съгласието на държавния служител той може да бъде преместен за срок не повече от четири години да изпълнява друга длъжност, ако отговаря на минималните и специфичните изисквания за заемането ѝ. След приключване на преместването държавният служител заема предишната си длъжност, а когато тази длъжност е съкратена, му се предлага друга равностойна длъжност по служебно правоотношение в същата администрация.

Развитието на мобилността от своя страна има за цел предоставяне на допълнителна възможност за кариерно развитие на държавните служители, а от друга – е средство за подобряване на институционалния капацитет в структурите на държавната администрация. Отново в мотивите е посочено, че въвеждането на промените ще позволи на администрациите по-бързо да намират необходимите им опитни експерти, а на служителите да имат повече и по-добри възможности за кариера.

Съдебната практика е възприела, че срокът по чл. 82а ЗДСл не е определен на 4 години, а е до 4 години (в този смисъл Решение № 3671 от 26.03.2024 г. по адм. д. № 1966 / 2023 г. на ВАС, Пето отделение). Това се подкрепя и от чл. 82а, ал. 3, т. 3 ЗДСл., в която е установено правилото, че разпоредбата се прилага и спрямо служители, назначени по заместване, но тогава срокът на преместване е не по – дълъг от срока на отсъствие на замествания служител. В мотивите на законопроекта не е обсъждано в какви хипотези може да се прекрати временното преназначаване преди да изтекат четирите години. Не е обсъждано и каква е законосъобразната цел, която се преследва с прекратяването на временното преназначаване преди да изтекат 4 години.

Съдебната практика е възприела виждането, че преценката за това е в полето на оперативната самостоятелност на органа по назначаване.

Преценката на всички доказателства в тяхната съвкупност и взаимна свързаност води до извод, че действителната цел на органа по назначаване не е била да подобри институционалния капацитет в конкретната структура на държавната администрация – Министерството на електронното управление. В мотивите на оспорената заповед е посочено, че тя се издава след преценка и установена служебна необходимост от подобряване на работата и по – оперативна функционалност при организация и изпълнение на дейностите на административните звена в Министерството на електронното управление. Действителната цел на органа по назначаване е била да бъде върнат А. П. П. на предишната му длъжност: Директор на Дирекция „Административно обслужване“. Това се установява, ако се имат предвид особеностите на института на временното преназначаване по чл. 82а ЗДСл в същата администрация. Жалбоподателят П. е бил преназначен на основание чл. 82а ЗДСл на длъжността „Главен секретар“ за срок: не по – дълъг от 4 години. През това време обаче предишната му длъжност директор на Дирекция „Административно обслужване“ се пази. Това е така по силата на чл. 82а, ал. 2 ЗДСл. По отношение на тази длъжност (директор на Дирекция „Административно обслужване“) П. има качеството на титуляр. Той е бил назначен на нея със Заповед № ЧР - 240 от 28.07.2022 г. на Министъра на електронното управление. Възможно е тази длъжност да бъде заета до изтичането на 4 – годишния срок по чл. 82а ЗДСл от друг държавен служител по заместване (чл. 15, ал. 1 ЗДСл). Ако обаче органът по назначаване вече е взел решение за освобождаване на П. от Министерството на електронното управление, е необходимо длъжността „директор на Дирекция „Административно обслужване“ да стане свободна. Тоест тя не трябва да е заета от нейния титуляр или негов заместник. Служебното правоотношение на П. не може да бъде прекратено докато той заема длъжността „Главен секретар“. Той първо трябва да бъде върнат на титулярната си длъжност. Именно с тази цел органът по назначаване е предприел действия: първо, да прекрати временното преназначаване на П. на длъжността „Главен секретар“ и второ, да прекрати служебното правоотношение по отношение на длъжността „директор на Дирекция „Административно обслужване“.

По делото е приложена Заповед № ЧР – 334 / 15.12.2023 г., с която на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 от ЗДСл. служебното правоотношение на А. П. е било прекратено. Тази втора заповед е издадена на 15.12.2023 г., т. е. само няколко дни след оспорената по настоящото дело заповед. В нея като мотив за освобождаване е посочено, че П. не притежава качества да изпълнява длъжността директор дирекция “Административно обслужване“, като не е успял да се справи с конкретна задача, посочена като препоръка в Доклада на Инспектората. Оспорената по настоящото дело Заповед № ЧР – 312 / 28.11.2023 г., независимо че не е влязла в сила, е породила правно действие и последици, доколкото по силата на разпоредбата на чл. 124, ал. 2 ЗДСл, оспорването ѝ пред съда не спира нейното изпълнение. Заповедта по чл. 82а ЗДСл е била изпълнена предварително, като тази възможност съществува по силата на самия закон. Служебното правоотношение е било изменено и жалбоподателят е заел предходната си длъжност на директор на дирекция „Административно обслужване“.

Това, което е от ключово значение за настоящото дело е, че тази действителна (основна) цел на органа по назначаване в конкретния случай сама по себе си не е незаконосъобразна. Органът по назначаване има правомощието да прекрати

временното преназначаване по всяко време. В правната теория е налице виждане, че в такива случаи трябва да се издирва *главната, основната цел* на административния акт и от нейното съответствие или несъответствие с целта на закона да зависи валидността, действителността на акта. Ако действителната (основната) цел сама по себе си е законосъобразна, то не може да се приеме, че е налице превратно упражняване на власт. Ако другата цел е различна от законоустановената, е налице незаконосъобразност. За да е недействителен административният акт, преследваната от него цел трябва да е различна от законоустановената. (в този смисъл проф. Кино Л.. За съответствието на административния акт с целта на закона. Правна мисъл, 2000 г., кн. 1, с. 3 – 18).

Преследваната от органа по назначаване действителна (основна) цел, а именно – да се прекрати временното преназначаване на П. и той да бъде върнат на предишната си длъжност – директор на дирекция „Административно обслужване“ в МЕУ, откъдето малко по – късно е бил освободен, не е такава, която да може да доведе до извод за превратно упражняване на власт. Една от целите на разпоредбата на чл. 82а ЗДСл, която установява възможността временното преназначаване да бъде прекратено преди да изтекат 4 години, е именно да може да се върне служителят на „титулярната“ му длъжност. Всъщност единствената законосъобразна възможност да бъде изменено служебното правоотношение на А. П. чрез заповедта, предмет на настоящото дело, е била тази – от главен секретар да се върне на предишната си длъжност - директор на дирекция. Тази единствена възможност същевременно се явява и цел на заповедта. Законът за държавния служител установява положението, че „титулярната“ длъжност, за времето докато служителят е временно преназначен, му се пази. След като бъде прекратено временното преназначаване по чл. 82а ЗДСл, служителят заема предишната си длъжност. Единственото изключение е ако тази предишна длъжност е съкратена. Тогава му се предлага друга равностойна длъжност по служебно правоотношение в същата администрация. Това е валидно и в хипотезата на прекратяване на временното преназначаване преди да са изтекли четири години.

Въпросът дали законосъобразно, включително и спрямо целта на закона, е прекратено служебното правоотношение на П. от длъжността директор на дирекция „Административно обслужване“, не е предмет на настоящото дело. Извън този предмет е и въпросът, дали П. действително е в обективна невъзможност да изпълнява служебните си задължения. Настоящият състав не може да преценява, включително и по пътя на косвения съдебен контрол, дали Заповед № ЧР – 334 / 15.12.2023 г., с която е прекратено служебното правоотношение на П., е издадена след като е създадена нова фактическа обстановка; дали тази обстановка води до невъзможност служителят да изпълнява задълженията си по длъжностна характеристика; дали причините за тази невъзможност не зависят от волята на страните по правоотношението. Предмет на друго дело е въпросът, дали изложените в Заповед № ЧР – 334 / 15.12.2023 г. фактически мотиви не са предпоставка за евентуално търсене на дисциплинарна отговорност от А. П., респ. да се стигне до по – ниска оценка при атестирането му.

Основателни са доводите на адв. Б., че една от целите на оспорената заповед е била да се прекрати временното преназначаване на П.. Но както вече беше посочено, това не е сама по себе си незаконосъобразна цел. Последвалото уволнение е цел на заповедта от дата 15.12.2023 г., с която е било прекратено служебното правоотношение. Съдът не може да замести в преценката органа по назначаване при взето управленско решение за прекратяване на служебно правоотношение. Обратното тълкуване води до извод, че

органът по назначаване не може да прекрати временното преназначаване преди да изтекат 4 години. Това от своя страна би довело до ситуация, при която служебното правоотношение на един държавен служител, дори при наличие на обективни предпоставки за това, не би могло да бъде прекратено преди да изтече срокът по чл. 82а ЗДСл. Едва ли това е била целта на законодателя.

Предвид това, настоящият състав счита, че административния орган, в хода на валидно проведено административно производство, правилно е приложил материалния закон, в частност чл. 82а, ал. 2 от ЗДСл, спрямо установените в административното производство факти, поради което и спрямо оспорената заповед не са налице отменителните основания по чл. 146 от АПК.

*По отношение на разноските*

С оглед изхода на спора, съдът намира, че в полза на ответника трябва да се присъди възнаграждение за адвокат. По делото са представени доказателства за изплатен адвокатски хонорар в размер на 1000 (хиляда) лева. Съдът намира, че трябва да се присъди възнаграждение в размер на 1000 лв.

С оглед изложените съображения и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, Първо отделение, 45 - ти състав

### **Р Е Ш И:**

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на А. П. П., ЕГН [ЕГН], адрес: [населено място], [улица], , срещу Заповед № ЧР – 312 / 28.11.2023 г., издадена от Министъра на електронното управление.

**ОСЪЖДА** А. П. П., ЕГН [ЕГН], да заплати на Министерството на електронното управление, сумата от 1000 лв., представляваща адвокатски хонорар.

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