

РЕШЕНИЕ

№ 3410

гр. София, 08.07.2011 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 12 състав, в публично заседание на 06.06.2011 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Наталия Ангелова

при участието на секретаря Цонка Вретенарова, като разгледа дело номер **8505** по описа за **2010** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – чл. 178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 124 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на Л. В. Б. срещу заповед № 324 от 11.10.2010 г. на изпълнителния Д. на Националната агенция по приходите, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с оспорващия.

Жалбоподателят излага съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед, като твърдят, че с оглед преминаването на дейността на инспекторатите на Н. и на Агенция „Митници” към инспектората на Министерство на финансите(МФ) на основание § 4, ал. 1 от ЗР на ПМС №166 от 06.08.2010 г. е следвало да бъде приложена нормата на чл. 87 а от ЗДСл, като правоотношението на оспорващия не е следвало да бъде прекратявано. Поддържа, че не е налице основанието по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, както и че не е извършван подбор измежду служителите от Д. „Инспекторат” на Н., за да се определи кои точно служители (11 бр.) да преминат към Д. „Инспекторат” на МФ. Иска се отмяната на обжалваната заповед и съдът да го възстанови на предишната работа.

Ответната страна – изпълнителният Д. на Националната агенция по приходите, представлявана от юрк. Ф в подробно писмено становище излага доводи за неоснователност на жалбата. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд С. град, като обсъди доводите на страните и събраните по делото

писмени доказателства по реда на чл. 235, ал. 2 и чл. 236, ал. 2 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК, приема за установена следната фактическа обстановка:

Към датата на издаване на обжалваната заповед жалбоподателят е заемал длъжност по служебно правоотношение „експерт по приходите” в Д. „Инспекторат”, отдел „Вътрешен административен контрол” в Централно управление на Националната агенция по приходите (ЦУ на Н.).

Съгласно §4, ал.1 от Заключителните разпоредби на Постановление на МС № 166 от 06.08.2010 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на МС, в сила от 01.09.2010 г., обн. ДВ, бр. 64 от 17.08.2010 г. дейността на инспекторатите на Н. и на Агенция „Митници” преминава към инспектората на министерство на финансите, осигурена с 20 щатни бройки, от които 11 от Н. и 9 от Агенция „Митници”.

Съгласно § 4, ал. 2 от ЗР на цитираното ПМС дейностите по изготвянето на проекти на процесуални данъчни нормативни актове и по анализ и разработване на мерки и инструменти за борба с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане преминават от Н. към Д. „Данъчна политика” на МФ, осигурени с 4 щатни бройки.

На основание § 4, ал. 3 от ЗР на ПМС № 166 от 06.08.2010 г. правоотношенията със служителите, осъществяващи функциите по ал. 1 и 2 се уреждат П. условията и реда на чл. 87 а от ЗДСл и чл. 123 от Кодекса на труда.

Нормата на § 4, ал. 4 от ЗР на ПМС предвижда, че за постигане на определената в § 3, т. 1 и 2 численост на персонала на Н. и Агенция „Митници” правоотношенията със служителите извън случаите по ал. 3 се уреждат от изпълнителния Д. на Н., съответно от директора на Агенция „Митници” П. условията и по реда на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, съответно на чл. 328, ал. 1, т. 2 от КТ.

Съгласно щатното разписание от 01.08.2010 г. Д. „Инспекторат” на Н. се състои от общо 41 щатни броя (щ.бр.) длъжности, като в нея са включени отдел „Вътрешен контрол върху информационните и софтуерните системи” с 4 щ.бр., отдел „Анализ и противодействие на корупционните прояви” с 3 щ.бр. и отдел „Вътрешен административен контрол” с 27 щ.бр., в който отдел жалбоподателят е заемал длъжността „главен експерт по приходите”.

От приетите по делото щатни и поименни разписания на ЦУ на Н., в сила от 01.08.2010 г. и от 01.09.2010 г. е видно, че считано от 01.09.2010 г. в структурата на ЦУ на Н. не е предвидена Д. „Инспекторат”.

Съобразно тези изменения до служителя Л. Б. е изпратено предизвестие № 302 от 23.09.2010 г. за прекратяване на служебното му правоотношение на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, връчено на 23.09.2010 г. с отбелязано от лицето несъгласие.

Издадена е оспорената заповед № 324 от 11.10.2010 г. от изпълнителния Д. на Н., с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с Л. В. Б.– главен експерт по приходите в отдел „Вътрешен административен контрол” в Д. „Инспекторат” в ЦУ на Н..

Установява се, че считано от 01.09.2010 г. е създадена нова структура на Н. – Д. „Превенция на финансовата и информационната система” (ПФИС), която да осъществява превантивна контролна дейност, регламентирана от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и дейност, свързана с постигане на информационната сигурност на администрацията на пряко подчинение на изпълнителния Д. на Н.. Видно от длъжностното и поименно щатно разписание на ЦУ на Н., в сила от 01.09.2010 г. Д. „ПФИС” се ръководи от Д. и се състои от финансови

контрольори – 2 щатни бройки, главен експерт по приходите – 2 щ. бр. и главен специалист – 1 щ. бр. По делото са приети длъжностни характеристики за посочените длъжности, утвърдени съгласно заповед на изпълнителния Д. на Н. № ЗЦУ – 178 от 28.02.2011 г.

Не се спори между страните, че на всички служители от закритата Д. „Инспекторат”, които не са преминали в Д. „Инспекторат” на МФ, им е направено устно предложение за заемане на конкретни експертни позиции в ТД на Н. С., включително и на жалбоподателя, но същият е отказал, за което излага доводи, че следвало да се съгласи доброволно да премине на по-ниско платена длъжност, вследствие на което е прекратено служебното правоотношение с Л. Б. от закритата Д. „Инспекторат” в ЦУ на Н..

П. така установената фактическа обстановка Административен съд С. град направи следните правни изводи:

Видно от данните по делото оспорената заповед е връчена на жалбоподателя на 18.10.2010 г., като жалбата срещу административния акт е подадена чрез Н. с вх. № 94-Л-156 от 29.10.2010 г. Следователно, жалбата е подадена в рамките на 14-дневния преклузивен срок по чл. 149, ал. 1 от АПК, от надлежна страна и същата е процесуално допустима. Разгледана по същество е неоснователна.

Съгласно чл. 168, ал. 1 АПК съдът преценява законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 АПК, а именно: дали актът е издаден от компетентен административен орган и в установената форма, спазени ли са административно-производствените правила и материално-правните разпоредби по издаването му, съобразен ли е актът с целта на закона.

Обжалваната заповед за прекратяване на служебно правоотношение с оспорващия е издадена от компетентен административен орган – изпълнителният Д. на Н.. Съгласно чл. 106 от ЗДСл органът по назначаване прекратява служебните правоотношения със служителите на посочените в нормата материалноправни основания. Съгласно чл. 13, ал. 1 от Закона за Н. изпълнителният Д. е орган по назначаване на държавните служители в агенцията и работодател на служителите по трудово правоотношение в централното управление. Жалбоподателят е бил назначен по служебно правоотношение на длъжността „главен експерт по приходите в Д. „Инспекторат”, отдел „Вътрешен административен контрол” в ЦУ на Н.. Следователно, съобразно горесцитираните разпоредби изпълнителният Д. на Н. се явява орган по назначаването на служителя и същият се явява материалнокомпетентен да издаде оспорения административен акт.

Оспорената заповед е издадена П. правилно тълкуване и приложение материалния закон и същата е надлежно мотивирана.

Съгласно чл. 106, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния служител органът по назначаване може да прекрати служебното правоотношение с едномесечно предизвестие П. съкращаване на длъжността. Дефиницията на понятието "длъжност в администрацията" се съдържа в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на единния класификатор на длъжностите в администрацията (ДВ, бр. 18 от 5.03.2004 г.) и според тази дефиниция "длъжност в администрацията" е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително и

по правоотношение, възникнало на основание на Закона за министерството на вътрешните работи, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република Б или Закона за изпълнение на наказанията, 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". Следователно бележите на понятието "длъжност в администрацията" са два: 1. нормативно определена позиция, 2. изразяваща се в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика. Поради това, когато органът по назначаването твърди, че една длъжност е съкратена по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, трябва да бъде установено, че тази длъжност вече не фигурира и като наименование (нормативно определена позиция) в длъжностното разписание на съответната администрация, и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика или тези функции и задължения да са толкова значително изменени, че новата им съвкупност и изисквания за тяхното осъществяване да налагат извод за качествено нова длъжност. Двете изисквания следва да бъдат установени кумулативно.

В процесния случай е установено закриването на Д. „Инспекторат” в ЦУ на Н. въз основа на влязло в сила ПМС № 166 от 06.08.2010 г., което означава, че е налице реално съкращаване на заеманата от оспорвания длъжност – налице е премахване на длъжността като съвкупност от права, задължения и функции и заличаването ѝ като нормативно определена позиция (наименование).

Неоснователно е твърдението на жалбоподателя, че е създадена паралелна Д. на мястото на закритата Д. „Инспекторат”, за заемането на длъжностите в която е обявен конкурентен подбор. Видно от приетото по делото предложение на изпълнителния Д. изх. № 91-00-302 от 21.09.2010 г. новата Д. „Превенция на финансовата и информационната система” (ПФИС) ще осъществява превантивна контролна дейност съгласно Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и дейност, свързана с постигане на информационната сигурност на администрацията на пряко подчинение на изпълнителния Д. на Н..

С решение № РМФ – 56 от 28.09.2010 г. на Управителния съвет на Н. е одобрена новата организационно-управленска структура на ЦУ на Н. на основание чл. 5, ал. 5, т. 6 от ЗНАП. От длъжностното и поименно разписание на ЦУ на Н., в сила от 01.09.2010 г. е видно, че Д. „ПФИС” се ръководи от Д. и включва 5 бр. служители – финансов контролор (2бр.), главен експерт по приходите (2 бр.) и главен специалист - 1 бр. – по трудово правоотношение.

От представените по делото длъжностни характеристики за длъжността „главен експерт по приходите” в новосъздадената Д. „ПФИС” се установява, че области на дейност са методология и администриране на предварителния финансов контрол за законосъобразност преди поемане на задължения и преди извършване на разходи на публични средства за Н., а преките задължения на служителите се свеждат до: 1. разработване, съгласуване и предлагане за утвърждаване на необходимите правила, ръководства, процедури, указания, методики и инструментариум за прилагане на стратегията и политиките на Н. по осъществяване на предварителен финансов контрол във всички структури на Н.; 2. администриране осъществяването на предварителния финансов контрол за законосъобразност; 3. оказване на методическа помощ на структурите на Н. във връзка с осъществяване на предварителния финансов контрол; 4. поддържане на регистър на финансовия контролор за структурите, за които се

осъществява предварителен финансов контрол и др. Така описаните области на дейност и задължения, предвидени за длъжността „главен експерт по приходите” в Д. „ПФИС” се различават от предвидените с длъжностната характеристика за „главен експерт и старши експерт по приходите”, приложена по делото – л. 296 от делото. От съпоставянето на двете длъжностни характеристики е видно, че се касае за различни длъжности със специфични задължения и функции, като не е налице припокриване.

На Л. Б. не е връчвана длъжностна характеристика за заеманата от него длъжност по служебно правоотношение „експерт по приходите”, а видно от изложеното в новата структура Д. „ПФИС” не е предвидена такава длъжност. Дори и да се приеме, че жалбоподателят е изпълнявал функциите по представената длъжностна характеристика за „главен експерт и старши експерт” в отдел „Вътрешен административен контрол” на закритата Д. „Инспекторат” П. Н., то тъй като не е налице припокриване на функциите.

Преките задължения по представената длъжностна характеристика за длъжностите „главен експерт и старши експерт” в отдел „Вътрешен административен контрол” на Д. „Инспекторат” са се изразявали в изготвянето на доклади относно спазването на финансовата дисциплина на Н.; предлагане на мотивирани решения и анализи относно дейността и действията на служителите на Н. във връзка с извършен вътрешен одит и вътрешни проверки; изготвяне на мотивирани предложения за отстраняване на установени пропуски, слабости и нарушения във връзка с осъществения контрол, за налагане на конкретно по вид дисциплинарно наказание; извършване на проверки във връзка с отчислението на средства за ДМС; съставяне на АУАН по реда на ДОПК П. упълномощаване от изпълнителния Д.; извършване на проверки по сигнали и жалби и др. Така описаните задължения и функции не кореспондират на описаните в длъжностната характеристика за длъжността „главен експерт по приходите” в новосъздадената Д. „ПФИС” в ЦУ на Н., в която характеристика задълженията на лицата, заемащи посочената длъжност са обвързани с осъществяване на предварителен финансов контрол в Н.. Задълженията във връзка със заеманата от оспорващия длъжност са подробно разписани във функциите, отнасящи се до Д. „Инспекторат” в Министерство на финансите съгласно чл. 12, ал. 5 от Устройствения правилник на МФ. Едновременно с това следва да се посочи, че предписаните в длъжностната характеристика за длъжностите „главен експерт” и „старши експерт” в Д. „ПФИС” в ЦУ на Н., утвърдени със заповед на изпълнителния Д. от 28.02.2011 г. се отнасят до прилагане на стандарти, политики и правила за информационна сигурност в Н. и за заемането на която се изисква специфична професионална компетентност в областта на информационните технологии или друго висше образование с подходящ профил, които изисквания се различават съществено от изискванията за заемане и функциите, по посочената длъжностна характеристика за „главен и старши експерт” в отдела на жалбоподателя. Такова различие в изискванията и задълженията и функциите е налице и по отношение на длъжността „финансов контролор” в Д. „ПФИС” в сравнение с описаните задължения и функции в длъжностната характеристика за длъжността на оспорващия.

С оглед на гореизложеното се обосновава извода, че новосъздадената Д. „ПФИС” в ЦУ на Н. не разкрива функции, права и задължения за служителите, идентични и припокриващи се по съдържание и области на дейност със задълженията и функциите, типични за длъжността, заемана от оспорващия в закритата Д. „Инспекторат” в ЦУ на Н.. Освен това по делото жалбоподателят не доказва, че притежава необходимата

квалификация и професионален опит в областта на информационните системи във връзка със специфичните изисквания за заемана на длъжностите в Д. ПФИС, като от представените по делото дипломи по специалност „икономика и бизнес администрация” и „национална и международна сигурност”, не удостоверяват такава квалификация.

Неоснователно е твърдението на жалбоподателя, че въпросните 11 служители от закритата Д. „Инспекторат” от Н. са преминали без съответен подбор в Д. „Инспекторат” на Министерство на финансите и извършеното от органа по назначаване прекратяване на служебното правоотношение с жалбоподателя не е законосъобразно, тъй като е следвало да бъде приложена нормата на чл. 87 а от ЗДСл.

Нормата на § 4, ал. 1 от ЗР на ПМС № 166/2010 г. предвижда, че 11 бр. служители от закритата Д. „Инспекторат” на Н. и 9 бр. служители от закритата Д. „Инспекторат” на Агенция „Митници” преминават в Д. „Инспекторат” на министерство на финансите, като правоотношенията с тези служители се уреждат П. условията на чл. 87 а от ЗДСл, съответно по чл. 123 от Кодекса на труда. В тази връзка настоящият съдебен състав намира, че въпрос по целесъобразност, предоставен на преценката на органа по назначаването е кои държавни служители да бъдат съкратени и кои – не, като извършеното „прехвърляне” е осъществено на основание Постановление на Министерски съвет и начинът на реализиране на този процес стои извън компетентността на изпълнителния Д. на Н..

Наличието на предвиден в ПМС брой за заемане на определени длъжности в съответната административна структура, който е по –малък от съществуващата преди това структура в друга административна единица обуславя единствено възможния извод, че органът по назначаването – изпълнителния Д. на Н. е бил длъжен да прекрати служебното правоотношение с всички служители от Д. „Инспекторат” на Н. над 11 бр. щ.бройки от Н., които са преминали в Министерство на финансите.

За органа не е съществувала правна възможност, доколкото е обвързан от предвидената в § 4, ал. 1 от ПМС № 166 от 06.08.2010 г. численост на Д. „Инспекторат” в Министерство на финансите, формирана на базата на преминаване на съответен брой служители от Н. и от Агенция „Митници”. В тази връзка следва да се посочи, че с извършеното реструктуриране и прехвърлянето на част от дейността на друга административна структура е премахната длъжността, заемана от жалбоподателя като нормативно определена позиция (наименование) и като съвкупност от права, задължения и функции, необходимо присъщи за същата длъжност. Без значение за законосъобразността на оспорената заповед е обстоятелството, че голяма част от служителите от Д. „Инспекторат” са били преназначени на друга длъжност в ТД на Н. С., доколкото се касае за друга самостоятелна административна структура, като освен това по делото не се установява в ЦУ на Н. наличието на длъжност, която да разкрива същите функционални характеристики и специфики с оглед установени задължения за служителите както премахнатата длъжност, заемана от оспорващия.

С оглед изхода на спора и на основание чл. 7, ал. 1, т. 4 от Наредба №1 от 09.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения на ответната страна следва да бъде присъдено юрисконсултско възнаграждение в размер на 150 (сто и петдесет) лева.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. 4 от АПК, Административен съд С. град, I отделение, 12 –ти състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Л. В. Б. срещу заповед № 324 от 11.10.2010 г. на изпълнителния Д. на Националната агенция по приходите.

ОСЪЖДА Л. В. Б. с ЕГН * да заплати на Националната агенция по приходите сумата в размер на 150 (сто и петдесет) лева, представляваща юрисконсултско възнаграждение.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14 – дневен срок от съобщението на страните и получаването на препис от съдебния акт.

Административен съдия: