

РЕШЕНИЕ

№ 39372

гр. София, 26.11.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 24 състав, в
публично заседание на 15.10.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Анастасия Хитова

при участието на секретаря Анжела Савова, като разгледа дело номер **3492**
по описа за **2025** 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/,
вр.чл.68, ал.1 от Закона за защита от дискриминация /ЗЗДискр/.

Образувано е по жалба на Българска асоциация на помощник фармацевтите /БАПФ/ срещу
Решение № 45/04.02.2025 г. по преписка № 67/2022 г. на Комисията за защита от
дискриминация/КЗД/ - петчленен разширен състав, с което е установено, че Националната
здравноосигурителна каса /НЗОК/ не е осъществила пряка дискриминация по смисъла на чл.4,
ал.1 ЗЗДискр. по претендираните защитени признаци „лично положение“, „обществено
положение“ и „образование“ по отношение на жалбоподателя, а подадената от него жалба вх.№
14-00-1/04.01.2022 г. и допълнение към нея вх. № 14-00-8/11.02.2022 г. по описа на КЗД са
оставени без уважение.

В жалбата се твърди, че решението е незаконосъобразно, а в производството по издаването му са
допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила.
Жалбоподателят изтъква, че то противоречи на Закон за съсловните организации на
медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти, на лекарските
асистенти, на зъботехниците и на помощник-фармацевтите /ЗСОМСААМСЗПФ/, чл.4 ал.2
ЗЗДискр. вр. чл.5 ал.1 Закона за бюджета на НЗОК за 2021 г. /ЗБНЗОК 2021 г./ и чл.14
Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи /КЗПЧОС/- чл.1 по Протокол №
1. Посочва, че съгласно чл.1 ЗСОМСААМСЗПФ помощник- фармацевтите са лица, получили
висше образование по една от специалностите от професионално направление „Здравни
грижи“ и тези от тях, които работят в болнични заведения имат право на добавката по чл.5 ал.1

т.2 ЗБНЗОК 2021 г. Засегнатите защитени признаци са „лично“, „обществено положение“ и „образование“. Осъществена е и непряка дискриминация между помощник-фармацевтите и лицата, които са получавали месечните добавки, напр. магистър-фармацевтите с които извършват една и съща дейност. Не е налице законна цел, която да оправдае изключването им. Изтъква се, че при новото разглеждане не са изпълнени указанията, дадени в отменителното решение на ВАС, тъй като КЗД не е изследвала дали приетата за установена фактическа обстановка не попада в обхвата на непряка дискриминация. В приетите от НЗОК Правила помощник-фармацевтите са изключени от категорията лица, получаващи месечни добавки поради неправилно тълкуване на понятието „направление „Здравни грижи“, което води до пряка или непряка дискриминация в зависимост от начина по който е извършено. Налице е нарушение и по чл.1 от Протокол № 12 към КЗПЧОС, който забранява дискриминацията при упражняване на всяко право, посочено в закон. В новото производство КЗД не е провела осз, а директно се е произнесла. Не е изпълнила указанията на ВАС и е изтъкнала в мотивите на обжалваното решение, че ако се произнесе относно наличието на непряка дискриминация ще наруши закона. Не е изпълнила и задължението си за служебна проверка и произнасяне. Приела е за установени неверни фактически положения, доколкото изводът, че помощник-фармацевтите работят в различна среда от магистър-фармацевтите в болнични аптеки и включването им допълнително изрично в законовата разпоредба е резултат именно на тази неправилна преценка. Посочва се, че обжалваното решение не е мотивирано, тъй като липсва произнасяне по основните доводи на жалбоподателя, не е спазено разместването на доказателствената тежест по чл.9 ЗЗДискр, при което НЗОК не е доказала, че не е нарушила правото на равно третиране. Обжалваното решение не съответства на целите на по чл.2 ЗЗДискр. Искане се отмяната му като незаконосъобразно. Претендират се разноски.

В отговора на ответника НЗОК се изразява позиция, че обжалваното решение е правилно и обосновано и постановено при спазване на процесуалните правила и материалния закон и е в съответствие с целта му. Определянето на кръга от лица, на които следва да се заплащат месечни добавки не е от компетентност на НЗОК. Законната делегация, дадена на Надзорния съвет /НС/е в рамките на съответния бюджет и не може да се прилага по аналогия извън срока на действие на закона. Приетите Правила не могат да разширяват обхвата му. Помощник-фармацевтите не попадат сред правоимащите лица. Не е налице АА, издаден от органите на НЗОК, който да ги третира по-неблагоприятно.

В осз жалбоподателят се представлява от адв. Б., която поддържа жалбата. Ответникът КЗД чрез гл. юрисконсулт Д. и заинтересованите страни НЗОК, чрез гл юрисконсулт У. и Народно събрание чрез гл. юрисконсулт С. я оспорват. Гл.юрисконсулт С. претендира възнаграждение за юрисконсулт.

Административен съд София град, 24-ти състав, намери жалбата за допустима. Подадена е срещу акт, който подлежи на съдебно оспорване и от страна, легитимирана да го направи. Спазен е и преклузивният 14-дневен срок за подаването на жалбата.

За да се произнесе по съществото на жалбата, съдът съобрази следното от фактическа страна: КЗД е сезирана с жалба вх.№ 14-00-1/04.01.2022 г. и допълнение към нея вх.№ 14-00-8/11.02.2022 г. от БАПФ за допуснато спрямо членовете ѝ дискриминационно отношение от НС на НЗОК, който със свое Решение № РД-НС-04-02/12.01.2021 г. е приел Правила за условията и реда за заплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения на медицинския персонал за срока на обявена извънредна епидемична обстановка, поради епидемично разпространение на заразна болест по чл.61 ал.1 ЗЗ /Правила/, които противоречат на принципа за равно третиране. С Решение №147/18.04.2023 г. на КЗД /л.434/ жалбата е оставена без уважение и е установено, че

НЗОК не е осъществила пряка дискриминация по смисъла на чл.4 33Дискр. по претендираните защитени признаци „лично положение“, „обществено положение“ и „образование“ по чл.4 ал.1 33Дискр по отношение на БАПФ.

С решение № 6828/09.11.2023 г. по адм.д. № 4771/2023 г. на 77 състав, второ отделение, АССГ /л.444/ е отхвърлена жалбата на БАПФ срещу решението на КЗД и са оставени без уважение жалбата и допълнението към нея, подадени от БАПФ.

С Решение № 9354/06.08.2024 г. по адм.д. № 1602/2024 г. на ВАС, пето отделение /л.447/ решението на АССГ е отменено и вместо него е постановена отмяна на решението на КЗД и преписката е върната на комисията за ново произнасяне със задължителни указания в мотивите. ВАС е посочил, че първоинстанционният съд не е съпоставил твърдения в жалбата на БАПФ факти с постановления от КЗД диспозитив. Уточнил е, че в жалбата се съдържа твърдение за дискриминационно отношение срещу помощник-фармацевтите- членове на БАПФ през 2021 г., поради обстоятелството, че НС на НЗОК не ги е посочил в приетите от него Правила и това е довело до неравното им третиране спрямо останалия медицински персонал, на който са изплащани месечни добавки поради епидемия. Изтъкнал е, че при така формулираните фактически твърдения КЗД е следвало да се произнесе за непряка дискриминация по чл.4 ал.3 33Дискр., изразяваща се в поставянето на лица, носители на защитен признак по чл.4 ал.1 33Дискр. или на лица, които без да са носители на такъв признак, съвместно с първите търпят по-малко благоприятно третиране, произтичащо от привидно неутрална разпоредба. Отбелязал е, че е следвало да се провери дали не е налице изключението, при което разпоредбата е обективно оправдана с оглед законовата цел и средствата за постигането ѝ са подходящи и необходими. Посочил е и че в производство не е взел участие Н. съвет, като издател на разпоредбата, а НЗОК, която е различен правен субект. Указал е, че са нарушени процесуални норми на АПК- чл.15 ал.1 относно страните, чл.35 относно изясняване на правно-релевантните обстоятелства, респ. чл.70 ал.1 и чл.63 33Дискр.

С разпореждане № 414/28.08.2024 г. на председателя на КЗД /л.449/ производството по преписка № 67/2022 г. на КЗД е възобновено и същата е разпределена на същия разширен петчленен състав. При новото разглеждане не е проведено открито заседание. В обжалваното решение /л.451/ е посочено, че преписката е разгледана в закрито заседание. КЗД е достигнала до идентичен резултат със своето предходно решение. Страни в производството са същите правни субекти- БАПФ, НЗОК и НС на РБ. Не е конституиран като страна НС на НЗОК. Мотивите на обжалваното решение съдържат доводи защо не следва да се изпълнят указанията, дадени с отменителното решение на ВАС, а в останалата си част преповтарят мотивите на първото решение на КЗД по преписката.

Въз основа на така установените факти съдът счита, че жалбата е основателна, а оспореното решение е нищожно по смисъла на чл. 177, ал. 2 от АПК, като съображенията за това са следните: Съгласно чл.224 АПК указанията на Върховния административен съд по тълкуването и прилагането на закона са задължителни при по-нататъшното разглеждане на делото. В случая не са изпълнени задължителните указания на ВАС и доводите за това, изложени в решението на КЗД, са незаконосъобразни.

Относно указанието на ВАС, според което КЗД следва да се произнесе дали по отношение на помощник-фармацевтите е осъществена непряка дискриминация и което тя не е сторила при първоначалното разглеждане на преписката, в обжалваното решение е посочено, че сезиращата жалба съдържа петитум, с който е поискано произнасяне за наличие само на пряка дискриминация. Изтъква се, че изпълнението на това указание би довело до разширяване предмета на изследване и произнасяне на свръхпетитум. Този извод на КЗД е неправилен. В

жалбата се съдържа твърдение за дискриминационно отношение през 2021г. към помощник-фармацевтите- членове на БАПФ, тъй като НС на НЗОК не ги е посочил в приетите от него Правила, т.1.2, въпреки законовата делегация на чл.5 ал.1 т.2 ЗБНЗОК 2021 г. и това е довело до неравното им третиране спрямо другия медицински персонал, на който са изплащани месечни добавки поради епидемия. При наличието на тези фактически твърдения КЗД е била длъжна да се произнесе и относно наличието на непряка дискриминация, независимо от формулировката в петитума. Необходимостта от това произнасяне е обусловена от обстоятелството, че определянето на дискриминацията като пряка или непряка е относимо към правната квалификация на предявеното искане. Определянето ѝ е категория, относима към компетентността на съда, респ. решаващият орган. За него не е задължителна квалификацията, дадена от жалбоподателя. Той дължи съобразяване и произнасяне по твърдяните в жалбата факти, но тяхната правна квалификация е единствено негов прерогатив. Съдебната практика е неотклонна по този въпрос. Решаващият орган е длъжен да обсъди заявените от страната факти, събраните доказателства и в съответствие с принципа на диспозитивното начало да им даде действителната правна квалификация и да разреши спора. Като не е изпълнила тези свои законови задължения КЗД е допуснала съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

ВАС в мотивите си е посочил, че комисията е следвало да даде отговор и на въпроса дали не е налице изключението, при което разпоредбата е обективно оправдана с оглед законовата цел, както и дали средствата за постигането ѝ са подходящи и необходими. В обжалваното решение са преповторени съвсем кратки мотиви от първото решение, постановено по преписката, които съдържат положителен отговор относно наличието на изключението, но не и аргументация включваща конкретните предпоставки да бъде даден този отговор.

В мотивите на ВАС е изтъкнато, че неправилно в производството пред КЗД не е участвал НС на НЗОК, който е издателят на разпоредбата, а не НЗОК. По този въпрос в обжалваното решение е изразена позиция, че НС е орган на НЗОК и няма самостоятелна правосубектност. НЗОК се представлява от своя управител, чрез който е участвала в производството. Това становище на КЗД е незаконосъобразно. Съгласно чл.15 ал.1 АПК страни в административния процес са административният орган и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт. Правилата са приети именно от НС, а не от някой друг правен субект и това е органът, който следва да вземе участие в спорове, свързани с тях. Незаконосъобразно е да бъде конституирано като страна юридическото лице, в чиято структура се намира административният орган, издал акта. Като не е изпълнила указанията на ВАС и не е конституирала правилно страните по спора КЗД е допуснала съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

Съгласно чл.120 ал.1 КРБ съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи, а съгласно ал.2 гражданите и ЮЛ могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. В проявление на тази конституционна разпоредба и актовете на КЗД подлежат на съдебен контрол, съгласно чл.68 ал.1 АПК. Упражняването му от съдилищата не може да бъде преценявано от нейните членове като недопустим опит за интервенция във вътрешното им убеждение. Обратното би означавало съдебните инстанции да разполагат само с възможност да потвърждават решенията на КЗД, което би направило дейността ѝ безконтролна и би обезсмислило принципа на законност. Съдебният контрол се осъществява в условията на йерархична субординация. Съгласно чл.11 ал.1 ЗСВ по-горната инстанция извършва контрол на актовете на по-долната инстанция само в случаите и по реда, предвидени в закон. Следователно недопустимо е по-долната инстанция да дава указания на по-горната как точно да осъществява възложения ѝ от закона контрол и да го

намира за накърняващ независимостта ѝ. Аргументите на КЗД не намират опора в нито една законова разпоредба.

Съдът констатира, че при първоначалното и при повторното разглеждане на преписката КЗД е заседавала в напълно идентичен петчленен състав и докладчик. Според чл.11 ал.2 ЗСВ един и същ съдия не може да участва в разглеждането на делото в различни инстанции. Този законов текст следва да намери приложение по аналогия и в настоящия случай. Съгласно чл.61 ал.3 ЗЗДискр. членовете на заседателния състав се отстраняват на основанията и по реда, предвидени в чл.22-24 ГПК. В чл.22 ал.1 т.5 ГПК е предвидено, че не може да участва като съдия по делото лице, което е взело участие при решаване на делото в друга инстанция. В случая не е бил сменен дори докладчикът по преписката, което броят на членския състав на КЗД позволява. От изложеното следва, че обжалваното решение е постановено от незаконен състав, което е съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

При новото разглеждане на делото не е проведено осз, а само закрито, без да са изслушани отново страните по него. Не им е дадена възможност да изразят становище във връзка с решението на ВАС и дадените с него указания, не им е дадена възможност да представят нови доказателства. С това съществено е ограничено правото им на защита. Съгласно чл. 61 ал.1 ЗЗДискр. заседанията на комисията са открити и е недопустимо ново разглеждане на преписката да приключи без да бъде проведено осз. Непровеждането му представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

В настоящия случай, съдебният състав установява, че се касае за особен случай на недействителност на административния акт, обвързан изцяло с действието на съдебно решение на ВАС. Съдът счита оспореното Решение № 45/04.02.2025 г. по преписка № 67/2022 г. е постановено в противоречие с указанията на Решение № 9354/06.08.2024 г. по адм.д. № 1602/2024 г. на ВАС. Това обуславя нищожност по см. на чл. 177, ал. 2 АПК, която следва да бъде прогласена, а делото да бъде върнато като административна преписка на КЗД за ново произнасяне. При новото разглеждане на делото да се изпълнят дадените указания от ВАС относно приложението на материалния закон.

При този изход на спора разноски на жалбоподателя не се дължат, тъй като не са представени доказателства за извършването им.

Така мотивиран и на основание чл. 177, ал. 2, предложение второ, Административен съд София град, 24 състав

Р Е Ш Е Н И Е:

ПРОГЛАСЯВА НИЩОЖНОСТТА на Решение № 45/04.02.2025 г. по преписка № 67/2022 г. на Комисията за защита от дискриминация.

ВРЪЩА делото като преписка на Комисия за защита от дискриминация за ново произнасяне при съобразяване с мотивите в настоящето съдебно решение.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховен административен съд на Република България.

РЕШЕНИЕТО да бъде съобщено на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл. 138, ал. 3 във връзка с чл. 137 от АПК.

СЪДИЯ:

