

РЕШЕНИЕ

№ 19153

гр. София, 04.06.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 4 състав, в
публично заседание на 20.05.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ваня Стоянова

при участието на секретаря Лилия Благоева, като разглежда дело номер **3895** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145-178 АПК.

Адм. дело № 3895/25г. на АССГ е образувано след отмяна на решение № 10853/04.07.2024 г. по адм.дело №7341/2023 г. на АССГ с решение № 3761 от 09.04.2025г. по адм. дело № 8331/024г. на ВАС и връщане на делото за ново разглеждане от друг състав на същия съд със задължителни указания в мотивите на решението по тълкуване и прилагане на закона.

Жалбата е депозирана от И. П. И. от [населено място] срещу заповед № РД14 -1051/23.08.2022 г. на Министъра на културата, издадена на основание чл.99, т.1 и т.6, чл.100 и чл.102, ал.1 и във връзка с чл.26 АПК, чл.5, ал.2 от Устройствения правилник на Министерство на културата, и във връзка със заповед № РД10 -57/29.07.2022 г. за утвърждаване на общите принципи за определяне на нов размер на индивидуалните основни месечни заплати на служителите от администрацията на Министерството на културата, отменена със заповед № РД 10 -64/16.08.2022 г. на министъра на културата и докладна записка рег. №24-00-160/05.08.2022 г. на ръководителя на Инспектората по чл.46 от Закона за администрацията. С оспорената заповед е възобновено производството и отменена заповед № РД 14 -888/01.08.2022 г. на министъра на културата, с която е определена основна месечна заплата на И. П. И. на длъжност: директор на дирекция "Правнонормативна дейност и обществени поръчки" в размер на 4600 лева, считано от датата на обнародване в Държавен вестник на ПМС №207/29.07.2022г. С последваща оспорената заповед, заповед № РД 14 -272/31.08.2022 г. е определена основна месечна заплата на И. И., на длъжност: директор на дирекция "Правнонормативна дейност и обществени поръчки" в размер на 4040 лева.

Според жалбоподателя Заповед № РД14 - 1051/23.08.2022 г. противоречи на материалния закон, не са спазени установената форма и са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, като същевременно е постановена и в противоречие с целта на закона. Заповедта не е мотивирана, предвид правното основание посочено в нея - чл.99. ал.1, т.6 АПК. И., чиято докладна записка е цитирана няма правомощия да извършва контролни действия спрямо министъра на културата и негови административни актове. Всяко едно действие на инспектората в тази насока е нищожно. Съображенията на ръководителя на Инспектората са неверни, вътрешно противоречиви и нелогични. Иска се отмяна на оспорената заповед.

В съдебно заседание жалбоподателят се явява лично, поддържа жалбата, представя писмени бележки, с които излага съображенията си.

Ответникът - Министърът на културата се представлява от юрисконсулт С., оспорва жалбата, представя писмени бележки. Претендира разноски.

Съдът, като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства, намира следното от фактическа и правна страна:

Адм. дело №3895/2025г. е образувано след отмяна на решение по адм.дело № 7341/2025г. на АССГ, с решение по адм. дело № 8331/2024г. на ВАС, със задължителни указания по тълкуване и прилагане на закона.

От изложеното в мотивите на съдебното решение на ВАС, съдът следва да провери дали отмяната на заповед от 01.08.2022 г. е издадена при съществено нарушение за изискванията за законосъобразността ѝ и съответно дали е налице посоченото в оспорената заповед основание за отмяна на стабилен административен акт, породил правни последици, с оглед на това, че акта е издаден по чл. 99 от АПК.

Хронологично, на 07.07.2022г. Министерски съвет приема Постановление №162 за одобряване на вътрешнокомпенсиращи промени на утвърдени разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на Министерството на културата за 2022г., влязло в сила от деня на обнародването му в бр.54 на ДВ - 12.07.2022г. С постановлението се увеличават, респективно - намаляват утвърдените разходи по определени политики и се възлага на министъра на културата да извърши произтичащите от това промени по бюджета на министерство на културата.

Постановление № 162/07.07.2022г. е изменено с ПМС №207/29.07.2022г., като с последното се въвежда единствен нов текст, според който в срок до 31 август 2022г. Министърът на културата следва да определи еднократно нов размер на индивидуалните основни месечни заплати, увеличен с не повече от 25 на сто от досегашния размер, на служителите от администрацията на Министерството на културата. Измененията влизат в сила от деня на обнародването на ПМС №207/29.07.2022г. - ДВ. бр.62/05.08.2022г.

Във връзка с горесцитираните ПМС и на основание чл. 25, ал. 4 от Закона за администрацията и чл.5. ал.2 от Устройствения правилник на Министерство на културата е издадена Заповед №РД №-57/29.07.2022г. на Министъра на културата.

В заповедта са дефинирани принципни положения, които следва да се спазват при определяне на нов размер на индивидуалните месечни заплати на служителите от администрацията на Министерство на културата и подробно и обосновано е определен начина на формиране на нов индивидуален размер на основната месечна заплата на различните категории работници и служители - от такива, заемащи длъжности от длъжностно ниво „Ниво специалист 1" до директорите на дирекции от общата и специализираната администрации, ръководителите на звена и служителите на пряко подчинение на министъра на културата и на началниците на отдели. В заповедта се определят нови нива на основните месечни заплати, както и увеличения с

допълнителен компонент, според професионалния опит. Изрично в заповедта се посочва, че същата влиза в сила от деня на обнародването на ПМС 207/29.07.2022г.

Последното ПМС е обнародвано в ДВ. бр.62/05.08.2022г., от която дата би трябвало да е влязла в сила и Заповед №РД 10-57/29.07.2022г.

Във връзка със заповед №РД10- 57/29.07.2022г., Министърът на културата е издал заповед №РД 14-888/01.08.2022г., с която е определил индивидуалната основна месечна заплата на жалбоподателя И. Н. И. - 4600лв., считано от 05.08.2022г. Следва да се посочи, че от приложената адм. преписка върху тази заповед няма подпис на служител.

Служителят е положил подпис върху заповед № РД14-1272 от 31.08.2022г.,с която е определен размер на 4040лв, считано от 05.08.2022г.

На 16.08.2022г. Министърът на културата е издал Заповед № РД10-64/16.08.22г., с която е отменил предходната си Заповед № РД-57/29.07.2022г. за утвърждаването на общи принципи за определяне на нов размер на индивидуалните основни месечни заплати на служителите в администрацията на министерството. Тези заповеди според решение по адм. дело № 10862/2024г. на ВАС са вътрешно служебни такива и не подлежат на самостоятелен съдебен контрол.

И в решение № 10853 от 04.07.2024г. по адм. дело № 10869/24г. на ВАС и в Решение № 3761 от 09.04.2025г. по адм. дело № 8331/2025г. на ВАС се приема, че заповед №РД 14-888/01.08.2022г., засяга правната сфера на оспорвания и подлежи на съдебен контрол, тъй като с нея се намалява размера на работната заплата на служителя.

За оспорената в настоящото производство заповед № РД14 - 1051/23.08.2022г., оспорвания твърди, че е узнал инцидентно по време на разглеждане на адм. дело № 9978/2022г. на АССГ. С процесната заповед Министърът на културата отменя Заповедта си с №РД 14-888/01.08.2022г. за определяне на нов размер на индивидуалната основна месечна заплата на жалбоподателя и възобновява производството (без да посочва конкретно кое производство се възобновява), но като правни основания са посочени чл.99, т.1 и т.6, чл.100 и чл.102, ал.1 във вр. с чл.26 от АПК.

Жалбоподателят И. П. И. е обжалвал Заповед № РД10-64/16.08.22г., с която министърът е отменил предходната си Заповед № РД-57/29.07.2022г. за утвърждаването на общи принципи за определяне на нови размери на заплатите в министерството, като с окончателно решение №4422/10.04.2024г. ВАС – Пето отделение по адм. д.10869/23г. е обезсилил решение №5447/21.08.23г. по адм. д. № 9978/22г. на АССГ и е прекратил производството по делото. ВАС в мотивите си приема, че Заповед № РД10-64/16.08.22г. е вътрешнослужебен акт и не подлежи на пряк съдебен контрол.

Следователно, оспорената в настоящото производство заповед е издадена на основание влязлата в сила вътрешнослужебна Заповед № РД10-64/16.08.22г., като основната заплата на И. е повишена на 4600лева, считано от 05.08.22г., когато е обнародвано ПМС №207 и е запазила този си размер до 23.08.22г., когато увеличението е отменено с процесната Заповед РД14-1051/23.08.22г.

От правна страна съдът преценил, че за жалбоподателя съществува правен интерес от обжалване, тъй като с процесната заповед му е намалено основното месечно възнаграждение за заеманата длъжност в Министерство на културата.

Заповед РД14-1051/23.08.22г. издадена от Министъра на културата е издадена с правно основание чл. 99, т. 1, т. 6, чл. 100, чл. 102, ал. 1 и във връзка с чл. 26 от АПК, чл. 5 ал. 2 от Устройствен правилник на Министерство на културата и във връзка със заповед № Рд10-57/29.07.2022г. за утвърждаване на общите принципи за определяне на нов размер на индивидуалните, основни месечни заплати на служителите от администрацията на

Министерството на културата, отменена със заповед № РД10-64/16.08.2022г. на министъра на културата и докладна записка рег. № 24-00-160/05.08.2022г. на ръководителя на Инспектората по чл. 46 от ЗА, е възобновено производството / като не е посочено кое производство/ и е отменена заповед № РД14-888 от 01.08.2022г. на министър на културата. Изложени мотиви в заповедта са позовава се на докладна записка рег. № 24-00-160 от 05.08.2022г. на ръководителя на инспектората по чл. 46 от ЗА, направен е извод, че е налице издадена заповед , но е отложено влизането ѝ в сила до обнародване на ПМС 207 от 29.07.2022г. за изменение и допълнение на ПМС 162 от 07.07.2022г. Посочено е още, че съществува неяснота относно начина на определяне на новия размер на заплатите и създава условия за субективизъм.

От изложеното в оспорената заповед е направен извод, че по образувана преписка се установило съществено нарушение при издаването на заповед № РД14-888/01.08.2022г. на министъра на културата по см. на чл. 99, т. 1 и т. 6 във връзка с чл. 26 от АПК и е приел, че са налице основания за възобновяване на производството и отмяна на издадения акт.

С оглед на така установеното от фактическа страна и предвид относимата за конкретния казус нормативна уредба, съдът прави следните правни изводи:

Разгледана по същество, жалбата се явява и основателна по следните съображения:

Съдът проверява законосъобразността на оспорения адм. акт с оглед изискванията на чл. 146 от АПК и при условията на чл. 142 от АПК, а съответствието на адм. акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган, но при съществени нарушения на административно-производствените правила, в нарушение на материалния закон и на целта на закона, при което са налице отменителните основания по смисъла на [чл. 146, т.3, т.4 и т. 5 от АПК](#). Този извод съдът прави, въз основа на следните съображения:

Съгласно чл.67, ал.3 от ЗДСл минималните и максималните размери на основните заплати по нива и степени, размерите на допълнителните възнаграждения по ал. 7, т. 1 - 5, както и редът за получаването им се определят с наредба на Министерския съвет и не могат да бъдат по-ниски от определените в трудовото законодателство. Органът по назначаването определя индивидуалния размер на основната заплата на държавния служител, като отчита нивото на заеманата длъжност, квалификацията и професионалния опит. Според ал.6 определянето и увеличаването на индивидуалния размер на основната заплата на държавния служител се извършва по реда на Наредбата по ал. 3. Това е Наредбата за служебното положение на държавните служители (В сила от 22.03.2000г., приета с ПМС № 34 от 20.03.2000г.), в която целият Раздел IV „Основна заплата и допълнителни възнаграждения“ е отменен, считано от 01.07.2012г.) След отмяната, увеличението на основната заплата и допълнителните възнаграждения на държавните служители се извършва с отделни Постановления на Министерски съвет, каквото е и въпросното Постановление №207 от 29 юни 2022г. за изменение и допълнение на постановление № 162 на Министерския съвет от 2022 г. за одобряване на вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи по области на политики/бюджетни програми по бюджета на министерството на културата за 2022 г. (ДВ, бр. 54 от 2022 г.). С него, МС възлага в срок до 31 август 2022 г. Министърът на културата и Директорът на Националния институт за недвижимо културно наследство да определят еднократно нов размер на индивидуалните основни месечни заплати, увеличен с не повече от 25 на сто от досегашния размер, на служителите от администрацията на Министерството на културата и на служителите в Националния институт за недвижимо културно наследство. Няма данни ПМС №207 от 29 юни 2022г. да е оспорвано по реда на чл.185 и сл. от АПК пред ВАС и да е отменено. Следователно, в рамките на така делегираното му от МС широко правомощие, Министърът на културата, като

орган по назначаването по ЗДСл е могъл да издава заповеди за определяне на индивидуални месечни заплати в Министерството, в границите на възложената му оперативна самостоятелност - увеличение с не повече от 25 на сто от досегашния размер, по негова преценка, за всеки конкретен служител.

Административният орган изцяло в рамките на компетенциите си е преценил и е отменил своя заповед №РД10-57/29.07.22г., като същата, както и заповед №РД10-64/16.08.2022г. не подлежат на съдебен контрол, тъй като се явяват вътрешнослужебни актове.

Заповедта за определяне на индивидуалната работна заплата обаче, особено, когато с нея възнаграждението на служителя се намалява, засяга пряко неговия интерес и той може да я оспори пред съда, но вече при преценката за нейната законосъобразност.

Следва да се посочи, че при постановяването на адм. акт, адм. орган е допуснал съществено нарушение на административно производствените правила, довело до нарушаване правото на защита на оспорващия, до начин да се затрудни организирането на защитата му, като по този начин се създава несигурност в правния мир. Произнасяйки оспорения адм. акт, адм. орган е нарушил процедурата по чл. 99 АПК, касаеща производство на възобновяване на влязъл в сила адм. акт, Съображенията на съда са следните: На първо място цитираната в оспорената заповед докладна записка не отговаря на изискванията по чл.101 АПК към искането за възобновяване на административното производство, тъй като не е от субект, който може да поиска възобновяване. Не е спазена процедурата по издаване на акта по глава пета АПК, към която препраща чл.103, ал.4 АПК и не са спазени разпоредбите на чл.26, 35 и 36 АПК, Според чл.99, т.6 АПК – основанието за възобновяване се състои в нарушение на правото на страната за участие в административното производство по издаване на отменената заповед. Но в заповедта липсват каквито и да е било фактически твърдения за нарушено право на участие на оспорващия И. в производството по издаване на заповед № РД 14 -888/01.08.2022 г. По отношение на другото правно основание - чл.99, т.1 АПК, издаването на заповедта от 01.08.2022 г. не е в нарушение на материалното право, тъй като действието ѝ е обвързано с обнародването на ПМС №207/29.07.2022г. Отмяната на заповед 01.08.2022 г. е издадена при съществено нарушение за изискванията за законосъобразността. Не е налице посоченото в оспорената заповед основание за отмяна на стабилен административен акт, породил правни последици.

Влязъл в сила адм. акт се ползва със стабилитет. Именно затова законодателят е предвид извънреден способ за отмяна, уреден в чл. 99 и сл. от АПК.

Правилата за възобновяване на приключило административно производство с влязъл в сила административен акт предполагат стриктно тълкуване, поради правните последици на акта за възобновяване, свързани с преразглеждането на стабилитета на влезлия в сила административен акт.

На основание чл. 99, т. 1 АПК – при съществено нарушение на някое от изискванията за законосъобразността на издаден административен акт, възобновяването може да бъде иницирано от адм. орган, прокурора или от омбудсмана (чл. 100 АПК), а в случаите на чл. 99, т. 6 АПК – когато „страната в следствие на нарушаването на административнопроизводствените правила е била лишена от възможността да участва в административното производство или не е била надлежно представлявана, както и когато тя не е могла да участва лично или чрез пълномощник по причина на препятствие, което не е могла да отстрани“, искането за възобновяване може да изхожда и от засегнатото лице.

С изтичането на срока за обжалване на индивидуален административен акт страните губят правото да го оспорят по административен или по съдебен ред и адресатите му са длъжни да се съобразят с действието на акта (да понесат правните последици от влезлия в сила акт), дори

и в случаите, в които актът е незаконосъобразен, тъй като с изтичане на срока за обжалване унищожаемите административни актове се стабилизират. Според чл. 103 от АПК административният орган конституира служебно като страна в производството третите лица, придобили права от административния акт. (4) Ако искането за възобновяване е основателно, производството се възобновява по реда на глава пета, т.е. със задължителното уведомяване по чл. 26 на засегнатото лице. Лицето/оспорващият/ изобщо не е било уведомено за началото на адм. производство/чл. 26 от АПК/, като е лишено напълно от участие в производство, ответникът се е произнесъл без да изясни относимите факти и обстоятелства- чл. 35 от АПК и без да вземе предвид евентуални възражения и обяснения на адресата на акта.

Според настоящия съдебен състав при издаване на оспорената заповед не са спазени принципите за яснота, последователност и предвидимост в действията на администрацията- чл. 13 АПК, като част от базисните принципи на правната сигурност и оправданите правни очаквания. Допуснато е и неспазване на изискването за форма по см. на чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК, защото не са посочени мотиви, които да изпълнят съдържателно сочените основания за отмяна по чл. 99, по т.1 и т.6 от АПК. При анализ поотделно и в съвкупност на приетия доказателствен материал и прилагане на правилата на разпределение на доказателствената тежест в процеса по см. на чл. 170, ал. 1 АПК, ответникът не установи изпълнението на законовите изисквания, които са го мотивирали при издаването на заповедта, за да настъпят разпоредените с нея правни последици.

Не на последно място, както е посочил и ВАС в решението си по адм. дело № 8331/2024г., не е в правомощията на Министъра на културата по негова преценка да отменя стабилен административен акт, с който е определена основна заплата на държавен служител и да му определя нова по - ниска основна заплата за същата длъжност, без наложено дисциплинарно наказание. Това не кореспондира както с принципите на института на възобновяването на административното производство по чл.99 АПК, така и на основните принципи на Закона за държавния служител.

С оглед изложеното, постановявайки оспорения адм. акт, адм. орган е нарушил основен принцип в административното правораздаване, заложен в чл. 6 от АПК, а именно: принципа на съразмерност, изразяващ се в следното – адм. акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. Освен това адм. органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел.

Предвид горното, настоящият съдебен състав намира жалбата за основателна, а оспорената заповед като издадена в нарушение на материалния и процесуалния закон, както и на целта на закона, водещо до нейната материална незаконосъобразност, следва да бъде отменена.

Мотивиран от гореизложеното и на основание чл. 172, ал. 2, предложение второ от АПК, Административен съд – София град, I отделение, 4 състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на И. П. И. от [населено място], 160, [улица], ет. 4, ап.12 Заповед № РД14-1051/23.08.2022г. на Министъра на културата, с която последният отменя своя Заповед №РД14-888/01.08.2022г.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба в 14 - дневен срок, от съобщаването на страните пред Върховен административен съд.

СЪДИЯ

