

РЕШЕНИЕ

№ 31735

гр. София, 11.08.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 85 състав, в
публично заседание на 13.07.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Биляна Икономова

при участието на секретаря Кристина Петрова, като разгледа дело номер **6632** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 124 ЗДСл.

Образувано е по жалба с вх. № 14905/13.06.2025 г. по описа на Административен съд София-град, подадена от И. П. П. срещу заповед № ЧР-397/04.06.2025 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ /ИА ОСЕС/ към Министерство на финансите.

Изложени са съображения за незаконосъобразност на заповедта, поради което моли за нейната отмяна. Нарушени били разпоредбите на чл. 6 и чл. 13 на АПК и принципът на равнопоставеност, равните възможности и забраната за дискриминация, установени в чл. 20 – чл. 21 от Хартата на основаните права на ЕС, чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България, чл. 2, ал. 4 и ал. 21 от Закона за защита от дискриминация /ЗЗДискр/. Счита, че съкращаването му е нецелесъобразно. Сочи, че е служител в ИА, който отговаря за ежегодните одити на ИТ системите, използвани за управление и контрол на Република България, и разполага с международен валиден сертификат за ИТ одитор CISA, като се позовава на доклад на одитната мисия от 2025 г., в който било посочено, че ИА не разполага с достатъчен капацитет в областта на ИТ одитите и препоръчва да бъдат назначени допълнително служители с такава квалификация. Излагат се доводи, че не са налице предпоставките по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Посочва, че чрез съкращаването на длъжността следва да се постигне ефективно и ефикасно функциониране на ИА ОСЕС посредством оптимизиране на дейността ѝ. Твърди, че длъжността „държавен одитор“ по чл. 45 ал.1 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор /ЗВОПС/ е съкратена като нормативно определена позиция в длъжностно разписание, влязло в сила на 04.06.2025 г., но системата от функции задължения и изисквания към нея не са реорганизирани нито в дирекция „Методология, хоризонтални

политики и автоматизация на одитната дейност“, нито в другите дирекции от специализираната администрация на Изпълнителна агенция ОСЕС. Щатната численост на служителите в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ била запазена и не било налице реално намаляване на щатните бройки. Сочи, че областите на дейност и преките задължения на всички държавни одитори в дирекциите на специализираната администрация на ИА ОСЕС изцяло съвпадат. Счита, че в оспорената заповед не били изложени никакви мотиви за премахване на задачи и задължения, установени в действащата длъжностната характеристика на длъжността, нито за премахване функциите на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, нито мотиви за тяхното изменение. Сочи се, че с издаване на оспорената заповед е нарушена и целта на закона, тъй като действията на органа по назначаването не били насочени към оптимизиране на дейността на администрацията чрез възлагане на служебните функции на по-малко и по-квалифицирани служители, което било смисълът на съкращението, а към съкращаване и трансформация на реално заемана длъжност за сметка на по-неквалифициран персонал. Акцентира, че на 10 юни 2025 г. след издаването на заповедта ИА ОСЕС е публикувала обявление за събиране на оферти на обществена поръчка с уникален номер - 02255-2025-0005 в регистъра за обществените поръчки с предмет „Осигуряване на експерти за допълване на капацитета на ИА ОСЕС при изпълнението на функциите ѝ на Одитен орган по програми, съфинансирани със средства от ЕС“. В тази връзка е направен изводът, че експертите, които следва да бъдат осигурени с поръчката, ще извършват дейности, чийто обхват е идентичен със съкратената длъжност. Съкращавали се длъжности в специализираната администрация, а едновременно се организирано възлагането на външни услуги със същия предмет, което не било най-икономично и най-благоприятно за държавата и обществото, а било в противоречие с чл. 6, ал. 4 АПК. Не била спазена разпоредбата на чл. 13 АПК. Твърди се, че заповедта била издадена в противоречие с материалния закон. Моли за отмяната ѝ. Претендира разноски.

В открито съдебно заседание жалбоподателят И. П. П., редовно уведомен, се явява лично и се представлява. Поддържа жалбата и моли да бъде уважена. Твърди се, че не били доказани предпоставките на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл - правна промяна в нормативната уредба или изменение на функциите, задачите и задълженията за длъжността. Съгласно чл. 63 от Регламент 1046 на ЕП и Съвета в одитната дейност имало изискване за законосъобразност, поради което административният орган не можел да тълкува стеснително и да поставя акцент единствено върху счетоводните отчети изискването за икономическо образование. Този принцип бил възпроизведен и в Закона за одитната дейност, Устройствения правилник за дейността на агенцията, както и Наредба Н-2/2018 г. за одитната дейност, които не били изменени, т.е. основните функции и задачи на ИА също не били променяни. Преобразуваната длъжност и новите длъжностни характеристики не излизали от създадената правна рамка на дейността на агенцията, като промените били по-скоро редакционни, но не и нормативни. В подкрепа на това били фактите, че след съкращаване на длъжността агенцията е ангажирала експерти от други институции и наемала такива по ЗОП, което сочило за необходимост от експерти. Моля заповедта да бъде отменена и да бъдат присъдени направените по делото разноски съгласно приложен списък. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение на ответника.

В писмени бележки излага подробни съображения за отмяна на оспорената заповед, издадена необосновано, в нарушение на материалния закон и на административнопроизводствените правила. Не се доказвало наличието на предпоставките по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл - длъжността да е отпаднала като нормативно определена позиция и да е отпаднала съвкупността от функции, задачи и задължения. Твърди, че функциите на длъжността продължавали да се изпълняват. От длъжностните характеристики, заключението на вещото лице, свидетелските показания, одитни

доклади и представените заповеди за одити се установявало, че новите длъжности изпълняват същите основни функции и задачи на ИА ОСЕС, а преките задължения, статусът, правата и задълженията на съответните длъжности съвпадат. Следвало да се посочи, че изискванията за заемане на длъжността също не били променени по същество. В подкрепа на това било и поведението на администрацията на ответника след съкращението – командироване на юристи от други администрации, възлагане на дейности на външни изпълнители, наемане на юристи по реда на ЗОП и на нови служители по реда на ЗДСл, които да изпълняват т. 12 от преките задължения на съкратената длъжност. Акцентираща, че са изпращани писма до различни институции за оказване на експертна подкрепа чрез командироване на експерти по реда на ЗДСл и че Европейската комисия е отчела недостиг на експерти по ИТ одит - констатация 3 от доклад от одитна мисия DAC414BG2481 от 2025 г. Ставало ясно, че няма реално съкращение, защото са съкратени две длъжности и са създадени две нови длъжности, като имало налични две незаети длъжности, едната от които за специалност „право“. Допълва също, че се обуславя необходимостта от правен анализ на одитираните програми с оглед тяхната законосъобразност при усвояване и управление на средствата на ЕС, което било напълно в съответствие с чл. 63 от Регламент 2018/1046.

По делото било установено, че жалбоподателят притежава специалност „право“ и валиден международен сертификат за одит на информационни системи CISA, като е бил назначен на длъжност „държавен одитор“ по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“. Безспорно било също, че системата от функции, задачи и задължения на „държавен одитор“ по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ не е прекратена или реорганизирана. В т. 2 от преките задължения на съкратената длъжност било предвидено, че длъжностното лице участва в одитните ангажменти, извършвани от дирекцията, в т. 4 - длъжностното лице извършва проверки и подпомага другите дирекции от специализираната администрация с цел подобряване на одитната дейност /съгласно и функционалната характеристика/, като е направен извод, че служителите от дирекцията извършват проверки активно във всички одитни дейности на ИА ОСЕС - одити на системи, одити на операции и одити на отчети. Посочва, че в т. 12 от преките задължения на съкратената длъжност е предвидено ръководенето на одити на ИТ системи, съфинансирани фондове и програми на ЕС и други донори, като за ръководител на одита на ИТ системите през ноември 2025 г. бил назначен друг експерт в дирекция „Специфични одитни дейности“ на ИА ОСЕС със сертификат за одит на информационни системи CISA, който бил определен да изпълнява дейността ръководител на одита, както било видно от приложения по делото одитен доклад от февруари 2026 г. Факт било, че в нарушение на принципа за съразмерност през 2026 г. одитният ангажмент за ИТ системите е извършен с пет служители от всички дирекции на специализираната администрация на ИА ОСЕС, а през 2024 г. той е извършван само от служители в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“. Оспорва се докладната записка от 03.06.2025 г., с която се предлага съкращаване на длъжността предвид докладите на Европейската комисия и европейските насоки EGESIF, касаещи необходимата експертиза на експерти с професионално направление „Право“ при преценката на законосъобразността на разходите, включени в отчети, за които след постановяването на решение от съд /или от друг орган на съдебната власт/, което оспорва по същество налагането на финансова корекция, и вземайки предвид въздействието върху законосъобразността и редовността на разходите, които са предмет на спор. Твърди се също, че жалбоподателят е участвал в одити на отчетите в периода 2016 - 2025 г.

Видно от събраните по делото доказателства при съпоставка на длъжностните характеристики за държавни и главни одитори по чл. 45, ал. 1 ЗВОПС в специализираната администрация на ИА

ОСЕС не било налице различие в целите на тези длъжности - извършването на одитна дейност по европейски фондове и програми, областите им на дейност изцяло съвпадали с извършване на одитна дейност, преките им задължения и изискванията за тяхното заемане били сходни. Твърди, че действащата организация на работа и одитните ангажименти на ИА ОСЕС се изпълняват от служители във всички дирекции от специализираната администрация на ИА ОСЕС в зависимост от тяхната компетентност, а не с оглед на назначението им в една или друга дирекция. В ИА ОСЕС от 2016 г. до 2025 г. не било имало специално назначени или определени служители, които да се занимават само с одити на отчетите. Не оспорва, че служителите, назначени на новосъздадените длъжности в дирекцията на 4 юни 2025 г., не са изцяло заети с одити на отчетите, а с планираните одити на системи на финансовите инструменти и одита на проекти по ЕИП. Допълва, че експертизата в професионално направление „Икономика“ е налична в дирекциите на специализираната администрация в ИА ОСЕС и това не следвало да води автоматично до трансформиране на заеманата от жалбоподателя длъжност. От анализа на функциите и задачите на ИА ОСЕС се установявало, че одитите на отчетите не са задължение само на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“. Обуславя се извод, че ответникът е създал пречки за осигуряване на доказателства за изясняване на обективната истина по делото, поради което моли да се приемат за доказани обстоятелствата, свързани с командироването и назначаването на юристи за подпомагане на дейността на ИА ОСЕС. В табличен вид са обобщени възраженията относно изложеното от вещото лице. Заявява, че в трите версии на експертизата и изслушването на заключението в открито съдебно заседание имало непълноти и противоречия, поради което следвало да се вземе предвид заедно с всички доказателства по делото и приложимите правни норми, а не самостоятелно.

От съществено значение било, че в мотивите към заповедта не се сочат доводи, че служителят не отговаря на изискуемите по закон условия за заемане на длъжността. Позовава се на чл. 45, ал. 3 от ЗВОПС. Позовава се и на чл.63 от Регламент 2018/1046, доколкото правната експертиза представлявала необходим елемент и съпровождала проверките на счетоводните отчети. Твърди се, че нито в Общностното право, нито в националното право се изисква професионално направление „Икономика“ за извършване на одитите на отчетите. Нещо повече, изисквало се и да се провери надеждността на въведената от сертифициращия орган ИТ система за поддържане на неговата счетоводна система, вземайки под внимание международно приетите ИТ стандарти, което не било присъщо на експерти с професионално направление „Икономика“. Според националното законодателство се допуска съставяне и одит на отчети на лица без професионално направление „Икономика“, но с достатъчен професионален стаж, какъвто притежава и жалбоподателят - чл. 13, ал. 3, т. 4 от Закон за независимия финансов одит, и изразяването на сигурност по устойчивостта и чл. 18, т. 1, буква „б“ от Закона за счетоводството.

Административният орган следвало да докаже, че след съкращаването на И. П. като „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ ИА ОСЕС не е възлагала функции и задачи на други външни експерти със специалност „Право“ или експерти, притежаващи валиден международен сертификат за одит на информационни системи CISA. Отделно сочи, че одитите на отчети не били счетоводни отчети, поради което не се изисквало професионално направление „Икономика“ за извършването им. Имало изискване само за проверка на данни в счетоводната система на Сертифициращия орган, които представлявали „обобщени финансови данни“ на дейността на управляващите органи за определени параметри, което било принципно различно от „счетоводно отчитане“. Отделно от това, проверката на надеждността на счетоводните системи на бенефициентите, водени съгласно българското законодателство, се извършвала в одита на

операциите, а не в одита на отчетите.

Приема, че действията на органа по назначаването не са насочени към оптимизиране на работата, а към прекратяване на служебното правоотношение с конкретен служител, което било в противоречие с целта на закона и извършеното на това правно основание съкращение на длъжността било незаконосъобразно. Смисълът на съкращението бил да се оптимизира работата на съответното административно звено, като дейността се възложи на по-малко на брой, но по-квалифицирани служители, което не се установявало в настоящия случай. Доказвало се, че функциите на съкратената длъжност се възпроизвеждат съвкупно в една или повече длъжности /решение № 9805 от 2017 г. на ВАС/. Нарушен бил принципът на съразмерност чл. 6 АПК, като акцентира, че макар административният орган да разполага с оперативна самостоятелност при реструктуриране на администрацията, същата не е неограничена. Съгласно трайната практика на ВАС съдът бил длъжен да извърши проверка дали предприетото съкращение преследва легитимна цел и дали е съразмерно средство за постигането ѝ. Моли за отмяна на заповедта и присъждане на разноски, вкл. и разходите за адвокат.

След размяна на писмени бележки се допълва, че няма промяна в нормативната компетентност и правомощията на ИА ОСЕС, както и промяна във функциите на дирекцията, която продължавала да извършва същата дейност по същите програми и за същите програмни периоди, т.е. липсвала предпоставка за съкращаване на длъжността. Не била променена и методологията на ИА ОСЕС. Твърди се, че било налице преобразуване на длъжността, а не – съкращаване, като била извършена само формална промяна в наименованието и щатното разписание, което не намирало опора в чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. Посочва, че съдът бил длъжен да вземе предвид новите факти от значение за делото, установени след издаване на акта към момента на приключване на устните състезания. Оспорва свидетелските показания, вкл. и по отношение на фактическата основа на докладната за съкращаване на длъжността и законосъобразността на разходите, оспорва и цитираните от ответника съдебни решения. По повод наетите по договора за обществена поръчка лица сочи, че ноторно известно било, че за да се извърши качествен и ефективен контрол за законосъобразност на процедура по ЗОП и ПМС № 160/2016 е необходимо юридическо образование и опит в областта на усвояването на публични средства, което обуславяло необоснованост на доводите на ответника. Соочи, че не се доказвало в кои одити са участвали командированите служители, като твърди и, че видно от приложение 4 към заключението служителите на новоназначените длъжности участвали и в други „проверки“, които не били изрично посочени в т. V на преките задължения от длъжностните характеристики на новосъздадените длъжности. Главните и държавните одитори в дирекцията, от която идвал жалбоподателят, участвали не само във всички видове ангажменти на ИА ОСЕС като одити на операции и системите, но и ангажменти по Националния план за възстановяване и устойчивост, а целта на трите дирекции от специализираната администрация на ИА ОСЕС била извършването на одитна дейност. Допълва, че сезонността и интензитета на работата по одита на отчетите не обосновава създаване на нови длъжности, които да извършват специфичните си проверки само в периода на два месеца от годината /декември – февруари/. Мотивира твърдението си за липсата на достатъчен капацитет на служители в професионално направление „Право“. Неправилно било цитирано участието на жалбоподателя в отчетите по ОПИМСП, тъй като той не е участвал в неговото изготвяне, а само в неговия одит. Акцентира, че експертизата в професионално направление „Икономика“ била налична в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ и в другите дирекции от специализираната администрация на ИА ОСЕС /цитира броят на служителите юристи и икономисти/, като това не следвало да води автоматично до трансформиране на заеманата от жалбоподателя длъжност. Допълва, че

характерът на работата на ИА ОСЕС е да изразява становище за законосъобразността на проекти за информационни и комуникационни технологии, като наличните ресурси на ИА ОСЕС в тази област не били достатъчни. Твърди и, че командированите от други администрации лица и по сключения договор за обществена поръчка притежавали еквивалентна експертиза с професионално направление „Право“, поради което следвало да се тълкува във вреда на ответника. В заключение сочи, че не е налице реално съкращаване по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, поради което моли и заповедта да бъде отменена.

Ответникът - изпълнителен директор на ИА ОСЕС към МФ, редовно уведомен, не се явява. Чрез процесуалните си представители оспорва жалбата и моли да бъде отхвърлена като неоснователна. Твърди се, че налице било реално съкращаване на длъжността като съвкупност от изисквания, функции и преки задължения, установено безспорно от изслушаната по делото експертиза. Агенцията перманентно била в недостиг на одитен капацитет в различни области. Фактът, че е обявена и проведена обществена поръчка за привличане на външен одиторски ресурс, не означавал, че на тези външни експерти са възложени функциите на съкратената длъжност. Предметът на обществената поръчка бил различен от заеманата от жалбоподателя длъжност. Соци, че привличането на одитори от други административни структури също било обусловено от специфичен одиторски ресурс с оглед програмата, плана за одитите. Външният ресурс, привлечен по тези два начина, бил необходим за посрещане на спешна необходимост от одитен ресурс в различни сфери, различни от функциите на съкратената длъжност. Моли да бъдат присъдени разноски по списък. Прави възражение за начина, по който са вписани разноските в списъка на жалбоподателя. Оспорва направеното от жалбоподателя възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение.

С депозираните писмени бележки се моли жалбата да бъде отхвърлена като неоснователна. Решаващият за спора факт бил, че с длъжностното разписание, в сила от 04.06.2025 г., броят на длъжностите „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ е намален от шест на пет. Премахната била именно длъжностната бройка с допълнително изискване за притежаване на валиден международно признат сертификат CISA или CISM, заемана от жалбоподателя. Разкриването на две длъжности „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ не засягало извършеното съкращаване, тъй като новите длъжности имали друга основна цел, други преки задължения, различно длъжностно ниво и различен образователен и професионален профил, което се установявало от длъжностните характеристики и приетите по делото заключения на вещото лице. Анализирайки чл. 142, ал. 1 АПК, приема, че последващите действия и документи, на които се позовава жалбоподателят, могат да бъдат обсъждани единствено с оглед на тяхната доказателствена стойност относно състоянието към 04.06.2025 г., но не могат да заместят прякото доказване чрез действащите към тази дата длъжностни разписания и длъжностни характеристики, нито да променят факта на настъпилото съкращаване. По аргумент от чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл запазването на част или на всички функции на длъжността не изключва реалността на съкращаването, тъй като същите функции продължават да се изпълняват от по-малък брой служители. Съгласно решение по адм. дело № 6321/2024 г. на ВАС общата численост на специализираната администрация и разкриването на бройки за други длъжности са без значение. Не намирала опора тезата на жалбоподателя, че при числено намаляване на длъжностите трябва допълнително да бъде установено пълно преустановяване на всички включени в длъжностната характеристика дейности, тъй като противното би превърнало всяко реално числено съкращаване в недопустимо, когато останалите служители продължават да изпълняват дейността на административното звено. Твърди, че органът по назначаването разполага с оперативна

самостоятелност да определя вида и броя на длъжностите, чрез които ще бъдат изпълнявани функциите на администрацията, като съдебният контрол обхваща законосъобразността на упражненото правомощие, вкл. дали съкращаването е действително и дали правото е упражнено в съответствие с целта на закона, но не включва заместване на организационната преценка на органа с преценка на съда или на служителя. При това предмет на спора не е дали жалбоподателят притежава висока квалификация, дали администрацията би могла да избере друг модел на организация или дали общата численост на дирекцията е намалена.

Жалбоподателят е заемал една от шестте длъжности „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, за която освен юридическо образование и правоспособност е било въведено допълнително изискване за сертификат CISA или CISM. Основната цел и преките задължения по тази длъжност били свързани с разработване и актуализиране на одитната методология, автоматизация на одитните процедури, планиране и риск анализ, одиторски извадки, хоризонтални проверки, подпомагане на другите дирекции и ръководене на одити на информационни системи.

На 03.06.2025 г. директорът на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ бил представил докладна записка, като е обосновал необходимостта от осигуряване на административен капацитет с икономическа и счетоводна компетентност за проверките на точността, верността и пълнотата на годишните счетоводни отчети по програмите, съфинансирани със средства от Европейския съюз. В докладната записка били посочени конкретните дейности, за които е необходим този професионален профил - проверки на счетоводни записи, съпоставяне на данните със счетоводните системи, проверки на оттеглени, възстановени и подлежащи на възстановяване суми и документиране на резултатите. Видно в длъжностните разписания и характеристики е извършената организационна промяна. Това се потвърждавало от приетите експертно заключения, едното, от които било преработено, и уточнението на вещото лице, че изразът „длъжността продължава да съществува“ се отнася единствено до запазването на родовото наименование за останалите пет бройки. Показанията на свидетелите също потвърждавали документално установената необходимост от икономическа и счетоводна компетентност. Свидетелите обясняват, че пълните проверки на годишните счетоводни отчети предполагат детайлна работа със счетоводни системи, записи и разходи, докато участието на жалбоподателя по Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ е било изключение, обусловено от особеностите на тази програма и от използването на външен одитор. Отделно, програмата била приключила, поради което специфичните дейности, изпълнявани от жалбоподателя по нея, не били възложени на друг служител. Доказвало се и, че привлеченият след 04.06.2025 г. външен и командирован ресурс не е използван за изпълнение на функциите на съкратената длъжност. Акцентираща, че тринадесетте временно командировани служители са участвали в одити на операциите, а предметът на договор № Д-21/07.08.2025 г. е извършването на проверки на проекти и на процедури за избор на изпълнители по ЗОП и ПМС № 160/2016 г. В обществената поръчка ИА ОСЕС не е поставяла изискване към експертите за професионално направление „Право“, а наличието на юрист в екипа на изпълнителя е резултат от организацията на самия изпълнител.

Заповедта била издадена от компетентен орган в предвидената от закона форма. Законът не изисквал в акта по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл да бъде възпроизведен подробен сравнителен анализ на всички функции на съкратената и новосъздадените длъжности. Допълва се, че органът по назначаването не бил задължен да извърши подбор преди съкращението, поради което липсата на предварително установени правила за подбор не нарушавала чл. 13 АПК. Прието е, че при липса на законово задължение за подбор преценката кои служители да останат е от компетентността на

органа по назначаването, а наличието на свободни бройки в друга дирекция е правно ирелевантно. Заповедта била издадена при спазване на административно процесуалните правила, в съответствие с материалния закон. Налице било реално съкращаване на длъжността по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. Неоснователно било оплакването на жалбоподателя, че органът трябвало едновременно да докаже нормативна промяна и пълно заличаване на всички функции на държавните одитори. В настоящия случай по делото било доказано не само количествено намаляване, но и качествено различен профил на длъжностите, разкрити на мястото на премахнатите бройки. При това изразът „длъжността продължава да съществува“, на който жалбоподателят се позовавал откъснато, не означавал, че неговата конкретна длъжност е запазена. Запазването на общата численост от 12 щатни бройки в дирекцията и на общата численост на агенцията било правно ирелевантно. Предмет на преценка бил броят на конкретния вид длъжност, а не - общият щат на административното звено. Новите длъжности „главен одитор“ били качествено различни от съкратената длъжност, което се доказвало от изслушаните експертни заключения, като се акцентира, че неидентичността, на която се позовава жалбоподателят, се следва от прякото възпроизвеждане в заключението на вещото лице в част „анализ“ на изложеното в жалбата.

Съкратената длъжност била на длъжностно ниво 5, експертно ниво 1Б, с минимален ранг II младши или, при липса на съответния ранг, четири години професионален опит, образователна степен „магистър“, професионална област „Право“, юридическа правоспособност и валиден сертификат CISA или CISM. Основният функционален профил включвал разработване и усъвършенстване на одитната методология, автоматизация на одитните процедури, планиране, извадки и оценка на риска, хоризонтални одитни ангажименти, ръководство на одити на информационни системи, участие при изготвяне на нормативни и вътрешни актове и методологично подпомагане на другите дирекции. Новите длъжности „главен одитор“ били на длъжностно ниво 6, експертно ниво 2, с минимален ранг III младши или, при липса на съответния ранг, три години професионален опит, минимална образователна степен „бакалавър“, професионална област „Икономика“ и опит в областта на одита, финансовия контрол и/или счетоводството, включително опит във финансов одит. Преките им задължения били насочени към разработване на работни документи за проверките на годишните счетоводни отчети, проверка на счетоводни записи, съпоставка на декларираните пред Европейската комисия разходи с проектите на годишните счетоводни отчети и с окончателните отчети, проверка на оттеглени, възстановени, подлежащи и неподлежащи на събиране суми, съгласуване със счетоводните системи и документиране на тези проверки. И за двете сравнявани длъжности била предвидена общата одиторска квалификация - сертификат „вътрешен одитор в публичния сектор“ или международно признат сертификат CIA/CGAP; за новите длъжности обаче не се изисквали юридическа правоспособност и допълнителен сертификат CISA/CISM. Направен е извод, че различието не било редакционно, тъй като то засягало длъжностното ниво, минималния ранг, образователната степен, професионалната област, необходимия опит, основната цел и конкретните преки задължения. Задължението за извършване на проверки било функционално обвързано с методологичното подпомагане и не било равнозначно на детайлните счетоводни проверки, възложени на новите главни одитори. Промяната се установявала от назначаването на две лица с икономическо образование. Цитира се съдебна практика. Сочи неприложимост на дадените разрешения с решения по адм. дело № 3488/2023 г. на ВАС и по адм. дело № 10644/2024 г. на ВАС.

Промяната се мотивирала с организационна необходимост от икономическа и счетоводна компетентност, посочена в докладна записка от 03.06.2025 г. - към служители с образование

„Икономика“ и опит в областта на одита, финансовия контрол и/или счетоводството, като опитът във финансов одит бил посочен като отделна допълнителна квалификация. Органът не твърдял намаляване на общия обем на работа. Нещо повече, жалбоподателят смесвал функциите на ИА ОСЕС като одитен орган с функциите на конкретна щатна длъжност. Регламент /ЕС, Евратом/ 2018/1046 и Регламент /ЕС, Евратом/ 2024/2509 определяли изисквания към управлението и контрола на средствата, но не предписвали вътрешната структура на одитния орган, броя и вида на длъжностите, нито задължително наличие на държавен одитор с юридическо образование, и CISA/CISM за проверките на годишните счетоводни отчети. Проверките на отчетите по останалите програми били преимуществено счетоводни и финансови, докато правно становище било необходимо само инцидентно. Участието на жалбоподателя в отчетите по ОПИМСП не опровергавало тази необходимост, като се акцентира, че програмата е приключила и нямало аналогична действаща програма. Допълва че ответникът не оспорва професионалния стаж и сертификатите на жалбоподателя. Сочи и, че прекратяването поради съкращение не било дисциплинарна оценка и не се основавало на недостатъчни лични качества, а на обективно променената длъжностна структура.

Посочва се, че общият недостиг на одиторски ресурс също не изключва съкращението: той обяснява необходимостта наличният постоянен щат да бъде насочен към приоритетната компетентност, а временният пиков недостиг по други одити да бъде покриван с временни мерки. Отраженият в Годишния одитен план за 2025 г. недостиг, равен на шест целогодишно заети служители, бил общ за планираните одитни ангажменти и не установявал потребност от запазване именно на съкратената длъжност.

Посочва се и, че общата одитна цел и участието в смесени екипи не правят длъжностите идентични. Заповедта за участие в конкретен одитен ангажмент имала временен организационен характер; тя не изменяла длъжността на участника и не му възлагала трайно цялата система от функции на друга длъжност. Последващото трансформиране на свободните експертни бройки в главни одитори с икономически профил потвърждавало, а не опровергавало последователното изграждане на финансово-счетоводен капацитет. Съществуването на други свободни длъжности не възстановявало съкратената бройка и не пораждало задължение за преназначаване.

Жалбоподателят се позовавал на констатация 03 от одит DAC414BG2481 на Европейската комисия и на притежавания от него сертификат CISA, но с тях не се предписвало запазване на конкретната длъжност и не се създавала индивидуална гаранция за служебното му правоотношение. Това не се доказвало и от документите за системния одит, приключил на 11.02.2026 г., и назначаването през декември 2025 г. на служител със сертификат CISA в друга дирекция. Изпълнението впоследствие на една от преките задачи - ръководство на конкретен ИТ одит – не означавало възстановяване на цялата съвкупност от методологични, автоматизационни, планови, рискови, координационни и ИТ функции на старата длъжност.

Твърди се, че на командированите служители са възлагани одити на операции по конкретни програми, а не проверки на годишните счетоводни отчети и не трайната съвкупност от методологични, автоматизационни и ИТ функции на заеманата от жалбоподателя длъжност. След 04.06.2025 г. не били сключвани граждански договори с външни експерти за изпълнение на одиторски дейности. Приема се, че дори отделен командирован служител да има юридическо образование, от това не следва, че му е възложено изпълнението на длъжността на жалбоподателя като съвкупност от цели, функции и задачи. Временният механизъм по чл. 86а ЗДСл бил предвиден и инициран като мярка за преодоляване на пиково натоварване още през 2024 г. и не доказвал прикрито заместване на конкретната съкратена щатна бройка.

Що се отнася до обществената поръчка нейният предмет не включвал разработване на одитна

методология, автоматизация, планиране, одиторски извадки и анализ на риска, ръководство на ИТ одити, нито проверките на годишните счетоводни отчети, за които били създадени новите длъжности в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“. Нямало изискване експертите да са с образование в професионално направление „Право“, като фактът, че избраният консорциум по своя преценка е включил в екипа си лице с юридическо образование, не изменял предмета на договора и не доказвал възлагане на длъжностните функции на жалбоподателя. Документите по поръчката показвали организационна причина - временен недостиг при пиковия обем на одитите на операции и приключването на програмите, а не - необходимост от длъжността на жалбоподателя като съвкупност от цели, функции и задачи.

Направен е извод, че е установено действително, а не привидно съкращаване. Освен намаляването на броя длъжности, се доказвало, че конкретната длъжност с юридически, методологичен и ИТ профил е премахната и на нейно място е създадена различна длъжност с икономически и счетоводен профил, друго длъжностно ниво, ранг, цели, преки задължения и изисквания. Нито запазената обща численост, нито общият недостиг на одиторски ресурс, нито участието на различни служители в отделни проверки опровергавали съкращаването на длъжността, заемана от жалбоподателя. Неоснователно било и твърдението, че органът е предпочел „по-неквалифициран персонал“. Различните длъжностно ниво и минималните изисквания за заемане не означавали по-ниска пригодност за конкретните нови задачи.

Твърди се и, че издаването на заповедта е в съответствие с целта на закона и при спазване на принципа на съразмерност по чл. 6 АПК. Органът не бил длъжен да запази служителя на премахнатата бройка или да възприеме предпочитан от него организационен модел. Отделно, неблагоприятният за конкретното лице резултат от реална организационна промяна не бил сам по себе си дискриминация. В случая твърденията за личен или прикрит мотив се основавали на предположения и на последващи действия с различен предмет и не опровергавали доказаната законова цел.

По изложените съображения моли жалбата да бъде отхвърлена, като претендира разноски. Акцентира се, че възражението на жалбоподателя за прекомерност на адвокатското възнаграждение следва да бъде преценено с оглед действителната правна и фактическа сложност на делото, а не с оглед абстрактно предполагаемата. Направено е възражение относно размера на разноските, които претендира жалбоподателят.

С оглед предоставената от съда възможност от ответника е депозирана допълнително писмена защита, която се ограничава до конкретни твърдения на жалбоподателя. По приложението на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл приема, че настоящият спор е именно за количествено съкращаване на длъжността. Цитира съдебна практика, обосноваваща извод за реално съкращаване на длъжността на жалбоподателя, като се анализират и съдебни решения с друга фактическа обстановка от процесната. Анализира заключенията на вещото лице и обобщава, че отделни изречения не могат да бъдат откъсвани от дадените в открито заседание разяснения и да бъдат представяни като окончателно становище по правния спор. Съгласно чл. 202 ГПК, приложим по силата на чл. 144 АПК, заключението следвало да бъде преценено заедно с останалите доказателства, а правният извод по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл принадлежал на съда. Акцентира, че разпоредбата на чл. 45, ал. 3 урежда общите допълнителни изисквания към одиторите по специалния закон, но не отнема правомощието на органа по назначаването да определи, в рамките на Класификатора на длъжностите и съобразно действителните потребности на администрацията, професионалната област, целите и преките задължения на отделната щатна длъжност. В случая не се твърдяло, че жалбоподателят не е отговарял на изискванията за заеманата длъжност; спорът

бил дали органът е могъл да преобразува една бройка в друга одиторска длъжност с различни функции, цели, преки задължения, образование и експертиза. Неоснователно било твърдението, че насоките на Европейската комисия изискват в одитите на отчетите задължително да участват служители с юридическо образование и ИТ специалисти. Необходимостта при конкретна проверка да бъде анализирана законосъобразността на даден разход не означавало, че всяка длъжност, участваща в одита, следва да се заеме от юрист, нито че администрацията е длъжна да запази конкретната длъжност на жалбоподателя. По отношение на командироването и провеждането на обществена поръчка приема, че е налице обединяване с цел обезпечаване на дейността, без да се установява нито едно от лицата да е използвано за заместване на съкратената длъжност като съвкупност от функции, задачи и изисквания. Анализирани са случаите, при които лицата за кадрово обезпечаване са юристи, обсъдено е решението на КЗК, акцентира се и върху факта, че т. 12 от длъжностната характеристика на жалбоподателя е ИТ-одитна, а не - юридическа функция. Обобщава също, че при намаляване на едноименните бройки от шест на пет задачите на административното звено не се преустановяват, а продължават да бъдат изпълнявани чрез останалия вътрешен капацитет. Излага подробно становище относно възраженията на жалбоподателя, касаещи събиране на доказателства, и липса на доказателствени искания. Моли жалбата да се отхвърли като неоснователна. Опровергава възражението за прекомерност на адвокатското възнаграждение.

Административен съд София-град, Първо отделение. 85-и състав, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства, **приема за установено от фактическа страна следното:**

Със заповед № 3-37/31.03.2025 г. на изпълнителния директор на ИА ОСЕС е утвърдено длъжностно разписание на ИА ОСЕС, считано от 01.04.2025 г., като е трансформирана една незаета длъжност „старши одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „Специфична одитна дейност“ в длъжност „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“. Видно от длъжностното разписание към тази заповед в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ като част от специализираната администрация на ИА ОСЕС има 1 директор, „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 ЗВОПС“ – 6 бр., „главен одитор по чл. 45, ал. 1 ЗВОПС“ – 4 бр., главен експерт – 1 бр.

С докладна записка от 03.06.2025 г. до изпълнителния директор на ИА ОСЕС директорът на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ в ИА ОСЕС е посочил, че ИА изпълнява функциите на Одитен орган по Европейските структурни и инвестиционни фондове за програмен период 2014-2020 г. и съответно Одитен орган по Европейските фондове за споделено управление за програмен период 2021-2027 г. За да изпълни ангажиментите, Одитният орган следвало да извърши проверки на счетоводните отчети по всяка програма, а именно – извършване на хоризонталните одити на годишните счетоводни отчети и свързаните с тях проверки на Сертифициращия/Счетоводния орган по всяка оперативна програма, за програмен период 2014-2020 г. – 8 оперативни програми и 3 програми за трансгранично сътрудничество, а за програмен период 2021-2027 г. – всички 12 програми. Позовава се на функционалната характеристика на дирекцията, съгласно която последната извършва проверки и изпълнява одитни процедури, за да подпомогне ефективното, ефикасното и икономичното функциониране на другите дирекции от специализираната администрация, като извършва хоризонтални одитни дейности – одитни ангажименти, отделни одитни процедури и проверки, касаещи различни фондове, програми и теми, и обобщава резултатите в предварителен одитен доклад. Посочено е, че проверките на точността, верността и пълнотата на счетоводните отчети включвали проверки на счетоводните записи и съпоставка на декларираните към ЕК

разходи с данните от подготвените от Сертифициращия и Счетоводния орган проекти на годишни счетоводни отчети и съответно окончателни годишни счетоводни отчети; проверки за потвърждаване, че данните за оттеглените/възстановените/подлежащи и неподлежащи на възстановяване суми през счетоводната година, посочени в отчетите, са вписани в счетоводните системи на Сертифициращия/Счетоводния орган, и се основават на мотивирани решения, взети от Управляващите органи; проверки дали средствата по съответната програма, посочени в отделните приложения на счетоводните отчети по всяка програма, съответстват на сумите, регистрирани в счетоводната система на Сертифициращия/Счетоводния орган. Сочи се в допълнение, че предвид отговорността на Одитния орган за извършване на хоризонтални одити на отчетите по Програмите по Фонд „Убежище, миграция и интеграция“, Фонд „Вътрешна сигурност“, Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, както и по програми Е.+ и Европейския фонд за солидарност, такива проверки предстояли и по тези програми. Формира се извод, че било неотложно придобиването на административен капацитет, притежаващ специфична компетентност за извършване на проверки на счетоводните записвания и данните, включени в годишните счетоводни отчети. Било необходимо притежаването на подходящо образование – задължително в професионална област „икономика“, както и опит в областта на одита, финансовия контрол и/или счетоводството. Не била необходима експертиза на юрист с валиден международно признат сертификат за одит на информационни системи CISA или CISM. Предложено е да бъдат предприети мерки за промени в щатното разписание, като бъдат съкратени две длъжности: една длъжност главен експерт и една длъжност „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ /с допълнително изискване за валиден международно признат сертификат за одит на информационни системи CISA или CISM/. На тяхно място е предложено да се разкрият две нови длъжности „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ с професионално направление „Икономика“ и подходящ опит /в областта на счетоводството, финансовия контрол и/или финансовия одит/, които да извършват приоритетно проверките на годишните счетоводни отчети, тъй като това щяло да осигури подходящ капацитет на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, необходим за изпълнение на хоризонталните одитни дейности по проверка на годишните счетоводни отчети, което означавало подходящо образование и задължително ниво на компетентност за извършване на проверките в съответствие с международно признатите одиторски стандарти.

Със заповед № 3-78/03.06.2025 г. на изпълнителния директор на ИА ОСЕС е утвърдено длъжностно разписание на ИА ОСЕС, считано от 04.06.2025 г., като е съкратена една длъжност „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ /с допълнително изискване за валиден международно признат сертификат за одит на информационни системи CISA или CISM/ и една длъжност „главен експерт“ в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ и се създават в същата дирекция на ИА две длъжности „главен одитор по чл. 45, ал. 1 ЗВОПС“. Видно от длъжностното разписание към заповедта в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ като част от специализираната администрация на ИА ОСЕС има 1 директор, „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 ЗВОПС“ – 5 бр., „главен одитор по чл. 45, ал. 1 ЗВОПС“ – 6 бр.

Със заповед № ЧР-397/04.06.2025 г. на изпълнителния директор на ИА ОСЕС на основание чл. 106, ал. 1, т. 2, чл. 108 от ЗДСл и длъжностното разписание на ИА ОСЕС, в сила от 04.06.2025 г., е прекратено служебното правоотношение с **И. П. П.**, на длъжност „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 ЗВОПС“ в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, ИА ОСЕС, притежаващ сертификат CISA, считано от 04.06.2025 г., поради съкращаване

на длъжността. В заповедта са посочени присъденият ранг, както и, че следва да се изплатят парично обезщетение за неизползван платен годишен отпуск и за неспазен срок за предизвестие. В съдебно заседание на 16.03.2026 г. вещото лице И. обяснява, че са командировани различни служители от други администрации, от различни програми, но няма данни за тези, които са с професионално направление „Право“, повечето от командированите били с икономическо направление. Няма граждански договори, които касаят уволнението на жалбоподателя, като уточнява, че е видяла целия регистър на гражданските договори. Назначени на новосъздадените длъжности били две лица със специалности „Финансов контрол“ и „Международни икономически отношения“. Имало само една длъжност с направление „Право“ – „държавен одитор“, но в друга дирекция – „Специфична одитна дейност“, като лицето не било командировано, а било служител. Вещото лице обяснява и, че длъжностните характеристики, с които се е запознало, се различават в преките задължения и в изискванията за заемане на длъжността.

Изслушано е заключението на назначената съдебна експертиза, което съдът кредитира като обективно изготвено и в съответствие със събрания по делото доказателствен материал, при корекции, които ще бъдат направени по-долу в изложението. В този смисъл съдът приема възражението, че вещото лице е допуснало непълноти или противоречия, но същите са отстранени чрез корекцията на основната експертиза и изготвеното допълнително заключение, както и при изслушването му в открито съдебно заседание, като следва да се отбележи, че вещото лице извършва единствено фактически установявания предвид писмения доказателствен материал, а съдът разполага с възможност да констатира налице ли са разминавания във фактическите установявания, изчитайки именно писмения доказателствен материал, и съдът е този, който съобразявайки в съвкупност всички доказателства по делото, а не само експертното заключение, прави своите правни изводи. Вещото лице изрично уточнява, че на място в отдел „Човешки ресурси“ на ИА ОСЕС е извършило справка и се е запознало с всички материали по делото, както и, че в част „анализ“ възпроизвежда възраженията на жалбоподателя, изложени в жалбата /резюме/. Вещото лице уточнява, че преди и след изменението на щатното разписание дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ има 12 бройки, както и, че длъжността „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ продължава да съществува като наименование.

Видно от длъжностно разписание в сила от 01.04.2025 г., в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ съществуват 6 бр. служители по служебно правоотношение „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ и 4 бр. служители по служебно правоотношение „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“. Считано от 04.06.2025 г. в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ има 6 бр. по служебно правоотношение „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“, т.е. са разкрити - 2 нови щата, като броят на длъжностите „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ е намален от 6 бр. на 5 бр., едната бройка с необходимите международни сертификати /валиден международно признат сертификат за одит на информационни системи /CISA или CISM/ е намалена и е прехвърлена /трансформирана/ в „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ с професионална област „Икономика“ и опит в областта на финансовия одит.

Уточнява се също, че длъжността, заемана от жалбоподателя, не била идентична с длъжностите „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ и „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „О. дейност“ и в дирекция „Специфична одитна дейност“, нито с длъжността „главен експерт“ в дирекция „Специфична одитна дейност“. В приложенията към експертизата са сравнявани основните цели на длъжността, областите на дейност, функции, задачи и

отговорности на длъжността, изискванията за заемане на длъжността, като са направени уточнения във връзка с различията в отделите единствено по наименование на програмите, с които са ангажирани, и по тази причина е направена само по една съпоставка. В съдебно заседание е направено от вещото лице уточнение, че т. 4 от преките задължения на съкратената длъжност /извършването на проверки/ е различна от т. 1 от преките задължения на посочените в приложение № 12 от експертизата длъжности от дирекция „Специфична одитна дейност“ /извършването на проверки на обществени поръчки/. Действително по някои въпроси вещото лице не отговаря в пълнота или не изготвя таблици, в които да обективира фактическите установявания, но доколкото по делото се намират длъжностни характеристики на сравнимите длъжности от другите две дирекции на специализираната администрация на ИА ОСЕС и съдът се е запознал с тях, намира, че фактите са безспорно установими и въз основа на тях може да се направят съответните правни изводи.

Вещото лице не уточнява за кои точно две длъжности от дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ били утвърдени длъжностни характеристики на 18.19.2024 г., но видно от събраните по делото писмени доказателства се установява, че за двете длъжности в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ са били утвърдени длъжностни характеристики на 18.19.2024 г. и след това за тях не е утвърждавана длъжностна характеристика, като след 04.06.2025 г. е утвърдена нова длъжностна характеристика единствено за „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“. При извършената съпоставка от вещото лице вероятно се имат предвид за двете длъжности в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ преди изменението от 04.06.2025 г., като се обобщава, че разликата се състои в изискванията за заемането на длъжността, съответно в част от преките задължения. Отделно е направен извод, че разпределението на служителите по звената е направена при отчитане на приоритетни задачи и поставянето им на най-подходящите изпълнители.

Длъжностите „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ били заети от следните служители: Е. Б., назначена на 22.08.2023 г. с професионално направление „Икономика“; П. Р., назначена на 22.08.2023 г. с професионално направление „Право“; Е. Т., назначена на 22.08.2023 г. с професионално направление „Икономика“; Б. Р., назначен на 17.02.2023 г. с професионално направление „Икономика“; И. С., назначена на 01.10.2024 г. с професионално направление „Икономика“, като тук следва да бъде отбелязано, че видно от справката, предоставена от ответника, но към дата 20.08.2025 г., И. С. е „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“, а В. Н. е „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ с професионално направление „Икономика“. При това не се променят фактическите установявания. Съгласно приложение № 3 към експертизата държавните одитори участвали в тематичен системен одит, одит на операциите, одит на системите.

На новосъздадените длъжности „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ били назначени две лица – А. М. и М. М. /магистър финансов контрол и магистър МИО/, които изпълнявали текущо възложените задачи от изпълнителния директор на ИА ОСЕС и от директора на дирекцията „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, които задачи били свързани с преките им задължения, посочени в длъжностните характеристики. Те участвали в тематичен системен одит, одит на операциите, одит на проекти по финансов механизъм на ЕИО и НФМ 2014-2021 г. за осма счетоводна година, одит на отчети /приложение 4/.

След 04.06.2025 г. на основание чл. 86а от ЗДСл временно били командирани различни служители от други администрации по различни програми - 13 броя /приложение № 6 – МОСВ,

администрацията на МС, МТСП ИА „Програма за образование“/. Командирането на един служител било прекратено, без да са му възлагани задачи за изпълнение, а трима служители са били командирани за 2 периода. За командирането не било необходимо да има свободни щатни бройки. Временно командираните служители от други администрации са участвали единствено в одити на операциите, не били ангажирани с участие в одити на отчетите. В съдебно заседание вещото лице уточнява, че не разполага с информацията относно специалността, с която разполагат командираните лица.

При направената проверка в ИА ОСЕС на вещото лице бил предоставен регистър на гражданските договори, от който се установило, че след 04.06.2025 г. не са сключвани граждански договори с външни експерти за изпълнение на одиторски дейности.

Видно от докладна записка на директора на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ за 2025 г. е установен недостиг на служители за изпълнение на одитните ангажименти, като е обсъждана възможност за осигуряване на одиторски ресурс чрез провеждане на обществена поръчка за наемане на външни лица. Обявена е обществена поръчка с предмет „Осигуряване на експерти за допълване капацитета на ИА ОСЕС при изпълнение на функциите ѝ на Одитен орган по програми, съфинансирани от ЕС“, открита с обява за събиране на оферти. Дейностите от предмета на поръчката включват осигуряване на до 7 експерти за допълване капацитета на ИА ОСЕС за изпълнение на 2 групи проверки: проверка на проекти, проверка на процедури за избор на изпълнител по ЗОП и по ПМС 160/2016 г. Въз основа на проведената обществена поръчка е сключен договор на 07.08.2025 г. В съдебно заседание вещото лице уточнява, че не може да отговори извършвана ли е проверка за законосъобразност на отчетите от лицата, на които е възложена обществената поръчка, вкл. и дали такава проверка е възложена на външни експерти със специалност „Право“.

Направен е извод, че ИА ОСЕС е компенсирала временния недостиг на одиторски екип, като се е възползвала от чл. 86а от ЗДСл и сключения договор за ОП.

Видно от щатното разписание от 04.06.2025 г. в специализираната администрация на ИА ОСЕС съществували само 2 свободни длъжности – 1 бр. главен експерт в дирекция „Специфична одитна дейност“ професионална област „Право“, и 1 бр. с професионална област „Технически науки, или природни науки, математика и информатика“. Впоследствие тези 2 длъжности са съкратени и са създадени 2 одиторски длъжности с изискване за образование и опит в направление „Икономика“ поради необходимост от одиторски капацитет с икономическа насоченост /заповед № 3-97/30.06.2025 г. за утвърждаване на щатно разписание, в сила от 01.07.2025 г./.

Одитът на системите на Сертифициращия орган и одит на отчетите в периода 2018-2022 г. бил извършен от одиторски екипи от 3 одитни дирекции -дирекция „Одити на средствата по регионална политика“, дирекция „Одити на средствата по социална политика и образование“, дирекция „Одити на средствата по териториално сътрудничество и други програми“, които след промяната в Устройствения правилник от 18.08.2023 г. на ИА ОСЕС били обособени в рамките на дирекция „О. дейност“ /приложение № 7/. С промяната се създали дирекция „Специфична одитна дейност“ и дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, като се премахва и дирекция „Правно осигуряване на одитната дейност“. Одитите на системите на Сертифициращия орган и одит на отчетите през 2023 г. бил извършван от одиторски екип, състоящ се от одитори от новите дирекции „О. дейност“ и дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“. Одитът на системите на Сертифициращия орган и одит на отчетите през 2024 г. бил само по 1 програма „Инициатива на малки и средни предприятия за периода 2014-2020 г.“. Извършен е от екип от одитори от дирекция „О. дейност“ и дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на

одитната дейност“. Одитът на системите на Сертифицирания орган и одит на отчетите през 2025 г. се откривал за всяка оперативна програма поотделно съобразно представянето на годишен счетоводен отчет по съответната оперативна програма, като са посочени оперативните програми, по които е стартирал одит на системите и одит на отчетите.

Одитите на системите на Националната агенция по програмен период-2014-2020 г. и 2021-2027 г., Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“, програми „Е.+“ и Европейски корпус за солидарност в периода 2024-2025 г., в частта му одит на отчетите и транзакциите, е извършван от одиторски екип, състоящ се от одитори, които и преди са извършвали одита и са одитори в дирекции „О. дейност“ и „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“. В приложение № 4 е упоменато, че А. М. и М. М. участват в одит на отчетите, останалите одитори не са извършвали проверки по одит на отчетите, а другите проверки от общия одит. В приложение № 9 са посочени по имена и дирекции служителите, които на които е възлагано извършването на одит на отчетите, като някои от тях се отнасят за периоди преди издаването на оспорената заповед, включени са и служители от всички дирекции на специализираната администрация на ИА ОСЕС.

Мотив за съкращаване на длъжността не е намаляване обема на работа, извършвана от одиторите, а разкриване на двете длъжности „главен одитор по чл. 45, ал.1 от ЗВОПС“ с професионално направление „Икономика“ и подходящ опит в областта на счетоводство, финансов контрол за извършване на проверките на годишните счетоводни отчети и /или финансовия одит. Видно от докладната записка от 03.06.2025 г. ИА ОСЕС имала необходимост от осигуряване на административен капацитет за извършване на проверки на точността, верността и пълнотата на счетоводните отчети. В съответствие с Глобалните стандарти за вътрешен одит на института за вътрешни одитори одиторите задължително трябвало да притежават компетентност за извършваната от тях одитна дейност и съобразно потребностите на Агенцията в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ следвало да бъде изграден капацитет за осигуряване извършването на хоризонтални отчети на годишните счетоводни отчети. Не е бил наличен капацитет за покриване на всички 11 програми за програмен период 2014-2020 и съответно 12 програми за програмен период 2021-2027 г.

Изслушано е заключението на назначената допълнителна съдебна експертиза, което съдът кредитира като обективно изготвено и в съответствие със събрания по делото доказателствен материал. Под установяването „длъжностите не са намалени“ се имал предвид общият брой на длъжностите в дирекцията, а под „длъжността продължава да съществува“, че има длъжности с наименование „държавен одитор“. Направен е извод, че длъжността на жалбоподателя е преобразувана, има различна длъжностна характеристика, като общата численост на администрацията се запазва.

Приети като писмени доказателства са:

- окончателен одитен доклад DAC414BG2481 – с констатация 03 /недостатъчни ресурси в областта на одита на ИТ/, а именно, наличните ресурси за одит не изглеждат достатъчни, тъй като се разчита в прекомерна степен на един единствен одитор със сертификат CISA /сертифициран одитор на информационни системи/ да покрие съответните одитни ангажименти, при това е дадена препоръка, впоследствие затворена, като е изрично посочено, че не е индикиран интерес към конкурса за заемането на длъжност с цитирания сертификат или сертификат CISM, че в следствие е назначен одитор с опит в областта на информационните технологии, както и, че отсъстват ограничения във вътрешния правилник на Одитния орган за използване на външни експерти в областта на информационните и комуникационните технологии;

- справка към 20.08.2025 г. за вида на образованието по професионални направления на

служителите в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, ИА ОСЕС, както следва – директор /икономика/, „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ /4 бр. икономика и 1 бр. право/; „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС /5 бр. икономика и 1 бр. архитектура, строителство и геодезия/;

- обобщена информация за вида на образованието по професионални направления на служителите в специализираната администрация на ИА ОСЕС към 20.08.2025 г., както следва – икономика /43 бр./; право /14 бр./; архитектура, строителство и геодезия /4 бр./; администрация и управление /2 бр./, информатика и компютърни науки /1 бр./; транспорт, корабоплаване и авиация /1 бр./

- документи относно обществена поръчка с предмет „Осигуряване на експерти за допълване на капацитета на ИА ОСЕС при изпълнението на функциите ѝ на Одитен орган по програми, съфинансирани със средства от ЕС“ с осигуряване на до 7 експерта за изпълнение на заявените от възложителя проверки с предметен обхват – проверки на проект и проверки на процедури за избор на изпълнител, за периода от 15.07.2025 г. – 31.12.2025 г.; обществената поръчка е финансирана по ЕФРР програма „Техническа помощ“ 2021 – 2027 г., финансов план за бюджетна линия с наименование „Подпомагане изпълнението на функциите на одитния орган по ЕСИФ и ЕФСУ“; поставено е изискване – участникът да разполага с персонал с минимум висше образование – бакалавър, професионални направления – социални, стопански и правни науки, технически науки, природни науки, математика и информатика, професионален опит – 2 години в областта на одита /вътрешен и/или външен/ и/или контрола и/или проверки на финансова и/или нефинансова информация и/или контрола и/или проверки на обществени поръчки; и договор за обществена поръчка от 07.08.2025 г., сключен между ИА ОСЕС и ДЗЗД „Обединени одитори“, видно от приложение към който обхватът на проверките на процедурите за избор на изпълнител се определя по заявяване на проверката и може да бъде по отношение на процедури по ЗОП, какво и възлагания при условията на събиране на оферти с обява и покана по чл. 191 от ЗОП и избор по ПМС 160/2016 г.

- одитна стратегия на Одитния орган ИА ОСЕС по програма „Образование“ 2024-2026 г., 2025-2027 г., видно от която се извършват одити за оценка на функционирането на системите за управление и контрол /одити на системите/, одити на операциите и одити на отчетите /на годишен счетоводен отчет/, като последният се базира на резултатите от одитите на операции и на извършените системни одити; подробно са описани действията относно проверка на разходите, отразяване на финансовите корекции, точността на сумите, адекватността на резултатите, заявките за плащания, отделните счетоводни записи, а видно по отношение на одитите на системите се въвежда за оценка на КИ 9 /подходящи процедури за потвърждаване, че разходите, вписани в отчетите, са законосъобразни и редовни/; посочени и са случаите, при които се предвижда привличане на експерти, притежаващи специфични знания и умения, и възлагането на лица извън Одитния орган при необходимост от допълнителен одиторски ресурс, като последното е заявено в част „Планирани ресурси“, заплащането на което може да бъде осигурено от Програма „Техническа помощ“; в приложение № 3, табл. 2 са посочени видовете одитни ангажименти, поети от ИА, вкл. и одити на отчетите, сред които и „Инициатива за малки и средни предприятия“ за 2024 г.,

- заповеди, писма, допълнително споразумение, справка, видно от които след датата на прекратяване на правоотношение на жалбоподателя е извършено командироване по чл. 86а ЗДСЛ на лица от други администрации, временно да изпълняват служебните си задължения в ИА ОСЕС;

- справка относно заемането на длъжност „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция

„Специфична одитна дейност“ на ИА ОСЕС, видно от която назначените служители притежават образование в професионално направление „Икономика“, както и докладна записка от 30.06.2025 г., видно от която в съответната дирекция е имало две свободни длъжности „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ /право и технически науки или природни науки, математика и информатика/, но се предлага трансформирането им в длъжности „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ /икономика/;

- Насоки за държавите членки относно оттеглени суми, събрани суми, подлежащи на събиране суми и неподлежащи на събиране суми и други, видно от които държавите членки трябва да гарантира, че отчетите, които подават до Комисията, се заверяват само законосъобразни и редовни разходи, както и Насоки за държавите членки относно одита на отчетите, видно от който одитът на отчетите в съчетание с другите одитни процедури осигурява увереност в пълнота, точността и достоверността на сумите, декларирани в отчетите, за които Одитният орган следва да приложи подходящ одитен подход и методология, като се вземат резултатите от текущата одитна работа - извършените одити на системите на Сертифициращия орган и УО, които обхващат надеждността на въведената от сертифициращия орган ИТ система за поддържане на неговата счетоводна система/ и одити на операциите, като видно от приложение – контролна проверка на ниво СО, има само три проверки в записите в ИТ системата.

Видно от длъжностната характеристика на длъжността „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, утвърдена на 04.06.2025 г. и приета като писмено доказателство, е вписано, както следва: длъжностно ниво – 6, наименование на длъжностно ниво – експертно ниво 2, минимален ранг за заемане на длъжността - III младши; изискванията за заемане на длъжността: образователна степен - висше, бакалавър, професионална област „Икономика“, професионален опит – присъден ранг III младши или да притежава 3 години опит в областта на одита, финансовия контрол и/или счетоводството; наличие на сертификат „вътрешен одитор на публичния сектор“, издаден от министъра на финансите, или валиден международно признат сертификат за вътрешен одитор /CIA или CGAP/; опит във финансов одит; компетентности – знания и компетентност по прилагането на международно признатите одитни стандарти, процедурите и техниките за извършване на одит на системите и одит на отчетите, за разработване и прилагане на методология за извършване на проверки на точността и верността на счетоводните отчети. Основната цел на длъжността е: главният одитор подпомага ИА ОСЕС в осъществяването на мисията ѝ, като извършва проверки на точността, верността и пълнотата на счетоводните отчети по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход, Фонд „Убежище, миграция и интеграция“, Фонд „Вътрешна сигурност“, Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, Е.+ и Европейски корпус за солидарност. Главният одитор отговаря и за разработването и актуализирането на образци на работни документи за проверките на посочените счетоводни отчети и процедурите за тяхното изготвяне, като изготвянето на образци на работни документи за проверки на счетоводните отчети и извършване на проверки на счетоводните отчети по програмите, съфинансирани от фондовете на ЕС и други донори, е заложено и като област на дейност. Като преки задължения е посочено и следното:

1. разработва и при необходимост предлага актуализирането на образци на работни документи за проверка на счетоводните отчети;
2. участва в одитни ангажименти за оценка на процедурите в Сертифициращия/Счетоводния орган за изготвяне и представяне на заявления за плащане до Европейската комисия и изготвяне

на счетоводни отчети, както и за потвърждаване на тяхната точност, вярност и пълнота;

3. извършва проверки на точността, верността и пълнотата на счетоводните отчети, както следва:

- проверки на счетоводните записи и съпоставка на декларираните към ЕК разходи с данните от подготвените от Сертифициращия и Счетоводния орган проекти на годишни счетоводни отчети и съответно окончателни годишни счетоводни отчети;

- проверки за потвърждаване, че данните за оттеглените/възстановените/подлежащите и неподлежащи на възстановяване суми през счетоводната година, посочени в отчетите, са вписани в счетоводните системи на Сертифициращия/Счетоводния орган и се основават на мотивирани решения, взети от Управляващите органи;

- проверки дали средствата по съответната програма, посочени в отделните приложения на счетоводните отчети по всяка програма, съответстват на сумите, регистрирани в счетоводната система на Сертифициращия/Счетоводния орган;

4. подготвя и документира извършените счетоводни проверки и комуникира резултатите от тях в съответствие с изискванията на одитната методология и указанията на Европейската комисия и приложимото законодателство в областта на счетоводството и изготвянето на годишните счетоводни отчети;

5. при възлагане участва в извършването на текущ контрол за качеството на извършените от други одитори проверки на счетоводните отчети за съответствие с международно признатите стандарти за одит и приложимите европейски и български нормативни актове в областта на счетоводството. Контролът на качеството се осъществява чрез преглед и коригиране при необходимост на създадените от други одитори работни документи /в електронен формат/;

6. участва в подготовката на информация, необходима в процеса на комуникация и координация със структурите на Европейската комисия, Европейската сметна палата и с други институции, органи и организации по отношение на одитните резултати от проверките на счетоводната система на Сертифициращия/Счетоводния орган и на счетоводните отчети;

7. усъвършенства знанията, уменията и другите си способности в областта на проверките на счетоводните отчети чрез непрекъснато професионално развитие;

8. изпълнява задълженията си при спазване на принципите за почтеност, обективност, поверителност, компетентност и дължима професионална грижа;

9. спазва разпоредбите, свързани с мрежова и информационна сигурност на Агенцията;

10. при установяване на слабости, пропуски и нарушения, създаващи предпоставки за корупция, измами или нередности, както и такива, свързани с информационните системи, докладва незабавно на прекия си ръководител и/или на по-висш служител;

11. изпълнява всички допълнително възложени от директора на дирекцията и изпълнителния директор на ИА ОСЕС задачи, в рамките на целите на длъжността и областите на дейност на Агенцията.

Видно от длъжностната характеристика на длъжността „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, за която са представени два утвърдени варианти на 18.09.2024 г. без данни за промяна, считано от 04.06.2025 г., се определя следното: длъжностно ниво – 5, наименование на длъжностно ниво – експертно ниво 1Б, минимален ранг за заемане на длъжността - II младши; изискванията за заемане на длъжността са, както следва: висше, магистър, професионална област „икономика или право с придобита юридическа правоспособност“, професионален опит – присъден ранг II младши или да притежава 4 години трудов и/или служебен стаж в областта на вътрешния контрол и/или одита и/или правото и/или счетоводството, от които 2 години опит в областта на одита на средства на ЕС; или висше, магистър, професионална област „икономика

или право с придобита юридическа правоспособност“, професионален опит – присъден ранг II младши или да притежава 4 години трудов и/или служебен стаж в областта на вътрешния контрол и/или одита и/или правото и/или счетоводството; наличие на сертификат „вътрешен одитор на публичния сектор“, издаден от министъра на финансите, или валиден международно признат сертификат за вътрешен одитор /CIA или CGAP/; валиден международно признат сертификат за одит на информационни системи CISA или CISM, като това изискване е само в единия от утвърдените варианти/. Основната цел на длъжността е: държавният одитор подпомага ИА ОСЕС в осъществяването на мисията ѝ, като участва в разработването на одитната методология на агенцията, вземайки предвид възможностите за автоматизация на одитните процедури, участва в организирането на планирането на одитната дейност на агенцията, включително одиторските извадки и риска, анализа за стратегиите за одитна дейност, извършване на проверки и подпомага другите дирекции в ИА ОСЕС, а област на дейност - изготвяне на методология и извършване на одитна дейност по програмите, съфинансирани от фондовете на ЕС и други донори. Като преки задължения е посочено и следното:

1. участва в разработването и актуализирането на одитна методология за нуждите на ИА ОСЕС;
2. ръководи, участва и контролира хоризонталните одитни ангажменти, извършвани от дирекцията;
3. участва в комуникирането и координирането на дейността на дирекцията със структурите на Европейската комисия, Европейската сметна палата и с други организации;
4. извършва проверки и подпомага другите дирекции от специализираната администрация с цел подобряване на одитната методология;
5. участва и контролира извършването на планирането на одитната дейност на агенцията, включително одиторските извадки и подизвадки;
6. участва в одитни мисии за проверка дейността на ИА ОСЕС /СП, ЕК, ЕСП и други/;
7. изготвя проекти на анализи и методически указания;
8. извършва контрол и подготвя информация, необходими в процеса на комуникация и координация със структурите на Европейската комисия, Европейската сметна палата;
9. участва в срещи на одиторски екипи за планиране и обсъждане на работата по одитните ангажменти, както и в срещи с представители на одитираните организации;
10. координира и контролира работата на външни изпълнители, извършващи експертни и/или одитни дейности, при възлагане;
11. участва в работни групи, изготвя проекти на планове за обучение на служители и други документи /становища/, при възлагане от директора на дирекция, както и от изпълнителния директор на ИА ОСЕС;
12. ръководи одити на ИТ системи, съфинансирани от фондове и програми на Европейския съюз и други донори или проучва и анализира добрите одитни практики в агенцията /като тук е мястото да се уточни, че разликата в т. 12 идва именно от варианта на длъжностна характеристика, който е утвърден/
13. участва в разработването на проекти на нормативни и вътрешни актове, касаещи одитната дейност, и дава становища по проекти на нормативни актове, касаещи управлението и контрола на фондовете и програми на Европейския съюз и други донори, получени за съгласуване от държавни органи;
14. анализира резултатите от прилагане на нормативните актове, свързани с одитната дейност, изготвя методически указания, свързани с анализите;
15. документира надлежно резултатите от своята работа и своевременно ги докладва на директора на дирекция, като представя оценка за одиторската работа, обект на преглед, идентифицира и

анализира слабостите и предлага ясни и точни корективни мерки за тяхното адресиране, в това число за конкретни обучения, промяна в методологията и други;

16. изготвя презентации и други материали за практически обучения на одиторите и участва като лектор в обученията;

17. участва в процеса на автоматизация на одиторската дейност;

18. изпълнява задълженията си при спазване на принципите за почтеност, обективност, поверителност, компетентност и професионална грижа;

19. не разгласява и не предоставя информация, станала му известна при или по повод осъществяването на дейността му, освен в случаите, предвидени в закон;

20. спазва разпоредбите, свързани с мрежовата и информационната сигурност на Агенцията;

21. при установяване на слабости, пропуски и нарушения, създаващи предпоставки за корупция, измами или нередности, както и такива, свързани с информационните системи, докладва незабавно на прекия си ръководител и/или на по-висш служител;

22. изпълнява всички допълнително възложени от директора на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ и изпълнителния директор на ИА ОСЕС задачи, в рамките на целите на длъжността и областите на дейност на Агенцията.

Изслушани са свидетелските показания на И. С.-С. и П. Б. П., които съдят кредитира като дадени обективно с оглед личното им възприятие, като макар да има известни разминавания предвид писмения доказателствен материал, доколкото служителите в по-голямата част от периода на служебното им правоотношение с ИА ОСЕС не са на ръководни функции и няма как да са запознати и документално с нейната структура и организация на дейността, вкл. и по отношение на всички дирекции от специализираната администрация, то тези разминавания не следва да бъдат отчетени като основание за некредитиране на показанията им. По отношение на свидетеля П. следва да се уточни, че съдът не е намерил основания за недопускането на показанията ѝ - не се доказва несъвместимост на процесуално качество, а фактът, че свидетелят изпълнява функциите на изпълнителния директор на ИА ОСЕС при отсъствието на последния, е ирелевантен, доколкото оспорената заповед не е издадена в условията на заместване.

Свидетелят С. сочи, че участва в одита на отчетите в ИА ОСЕС от 2016 г., като одитите се извършват съгласно дадените указания, а не от Закона за счетоводството. В одита на отчетите имало две структури, като участвали лица от всички дирекции с икономическо образование. Разяснява, че преди е имало дирекция „Правна“, която не е участвала в одита на отчетите, като по изключение от нея е участвал жалбоподателят в одит на отчетите в оперативна програма „Инициатива за малките и средните предприятия“ /за която съдът установи наличие на данни, че е извън процесния период/. Свидетелят сочи, че след структурната промяна, промяната на Устройствения правилник, в одита на отчетите участвали одитори икономисти от одитната дейност, включително от дирекция „Методология“. Обяснява се, че одитът на отчетите всъщност са годишни счетоводни отчети по програмите, защото информацията, т.е. цифрите в тях идвали от счетоводните регистри на Национален фонд, който се водел по старите програми Сертифициращ орган, а по новите – Счетоводен орган. Образците на тези счетоводни отчети се намирали в регламент на ЕК. Проверката на повторно декларирани разходи била извършвана в рамките на одита на отчетите, като тя не се правила на всеки одит на отчет, за което свидетелят дава пример - ако е имало решение на съда, в резултат на което е имало препотвърждаване на разходите, тогава се искало становище от правната дирекция. Свидетелят обяснява, че след преструктурирането в одитите на годишните финансови отчети участвали икономисти и извършвали проверки на данните в счетоводния отчет. В отчетите имало счетоводна информация от счетоводните регистри на Националния фонд и в тази връзка се правели и такива проверки на счетоводните регистри.

Имало проверка по същество относно съдържанието на образците, а не единствено дали са спазени образците. Годишният счетоводен отчет имал 8 приложения. Във всяко от тях имало най-различна информация, като в приложение 2, 3 и 4 за стария програмен период информацията била изключително обемна. Проверявало се дали информацията, която е заложена, по принцип е вярна. В счетоводството на Националния фонд се осчетоводявали вземания по сертифицирани разходи. Тези вземания били основата, върху която се преценява дали информацията в приложение 2, 3, 4, 5 и 8 е напълно точна. Тоест по информацията за вземанията от счетоводството се преценявало дали в годишния счетоводен отчет в тези 5 приложения примерно, които изброява, информацията е вярна. Извършвала се проверка да не би сертифициращият, съответно счетоводният орган, да е допуснал някаква грешка. Сравнявала се информацията, която е в ИСУН, с тази в счетоводните регистри. Понякога се преглеждали и фактури, договори и декларации. По оперативна програма „Инициатива за малките и средните предприятия“ имало информация само в приложение 6, което отразявало финансовите инструменти. Това било оперативна програма, която предоставяла безвъзмездна финансова помощ чрез финансови инструменти и приложението, с което се отчитали тези финансови инструменти, било приложение 6, за разлика от другите оперативни програми, в които имало информация във всички приложения. Тази оперативна програма била малко по-различна от всички останали програми по това, че тя косвено се управлявала от Европейската комисия, която е възложила управлението на тази програма от ЕИБ и ЕИФ. ЕИФ извършвал оперативното управление на тази програма. Свидетелят сочи, че по тази програма не извършват одиторска дейност, а тя е възложена на външен одитор, като единствено получават доклада на външния одитор. Задачата била да се сравнят цифрите в приложение 6 с информацията, посочена в неговия доклад, тази в счетоводството на сертифициращия орган и ИСУН. Проверката обхващала обикновено една или две цифри, но не може да каже колко цифри има при външния одитор. Разяснява, че задачата за тази оперативна програма била да се сравнят цифрите в доклада на външния одитор дали съвпадат с цифрата на годишния счетоводен отчет и да се сравни с ИСУН и счетоводния регистър.

Свидетелят П. работи в Изпълнителна агенция „Одит на средства от ЕС“ от 2010 г., като след структурната промяна през 2023 г. заемала длъжността началник на отдел „Одит на средствата по социална политика, образование и вътрешни работи“. От м. май 2025 г. до началото на март 2026 г. изпълнявала временно по заместване длъжността директор на дирекция „О. дейност“ по чл. 82а ЗДСл. По отношение на одитната дейност била разработвала методологията за трите типа одитни ангажменти, които ИА изпълнява: одит на системите, одит на операциите и одит на отчетите за програмен период 2014 – 2020 г., тъй като за предишния период такъв отчет не били изпълнявали. По отношение на одита на системите обхватът се определял на база оценка на риска, която била ежегодна, в съответствие със специфични указания на ЕК за оценка на системите. В зависимост от това какъв орган се одитирал одитът на системите обхващал или управляващия орган, или сертифициращия орган, междинни звена, ако имало такива, и би могъл да обхване определена тема, ключово изискване към системите за управление и контрол. Целта на този одитен ангажмент била одитният орган да потвърди, че системите за управление и контрол функционират ефективно. Вторият тип одитен ангажмент бил одит на операциите и се извършвал на база извадка от декларираните към ЕК разходи, като основната цел била да се потвърди, че тези разходи били допустими, извършени били законосъобразно и т.н. Третият тип одитен ангажмент бил одитът на отчетите. Неговата цел била одитният орган да потвърди, че информацията, включена в отчетите, е пълна, точна и достоверна. Свидетелят обяснява, че на база тези три одитни ангажмента ИА ОСЕС имала за задача да издаде одитно становище, като то имало точно тези три основни елемента – системи, операции, отчети. Одитът на операциите по

отношение на разходите бил една част от проверките, включвало се дали проверените разходи са осчетоводени в счетоводната система на управляващия орган. В одита на отчетите се включвала проверка за законосъобразността на повторно декларираните разходи. Уточнява се от свидетеля, че по-голямата част от проверките били свързани с проверка в счетоводната система, счетоводните записвания и затова основно се изисквала подготовка в областта на счетоводството, финансите и икономиката. По изключение понякога били извършвани проверки на обществени поръчки и се изисквало правно становище дали решението на съда, свързано с повторно декларирани разходи, е по същество - тогава било възможно тази дейност да се възложи на служител с юридическо образование. Допълва, че имали случаи в оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“, в която проверките не били толкова задълбочени и не слизали на ниво индивидуални счетоводни записвания, поради което тази проверка била възложена на жалбоподателя. Уточнява също, че по тази програма не било имало повторно декларирани разходи в резултат на решение на съда. Към момента на даване на свидетелските показания нямало лице, което да изпълнява функциите и задълженията на жалбоподателя, тъй като такава програма не съществувала. За новия програмен период всички програми имали множество записвания и всички проверки изисквали детайлни прегледи на договори, плащания и преглед със записванията в счетоводната система. Свидетелят бил запознат с обществената поръчка след 04.06.2025 г., тъй като бил определен за нея. Всички външни консултанти участвали единствено в одитите на операциите по програмите, за които свидетелят е отговарял, и на нито един от тези външни лица не било възлагано да изпълнява функциите на одитор в дирекция „Методология и хоризонтални политики“, каквато била длъжността в заповедта за прекратяване. Работата на тези външни експерти била свързана с проверка на конкретни проекти. По отношение на програмите, за които отговарял свидетелят, били командировани само служители с икономическо образование. Свързано с огромния брой проекти, от дирекция „Специфична одитна дейност“ били използвали и служител с юридическо образование, но това нямало общо с функциите на длъжността на жалбоподателя. Имали нужда от допълнителен ресурс /служител на МС, дирекция „Централно координационно звено“/, като било преценено, че е необходимо да подпомогне проверката на обществените поръчки с оглед неговото образование. Посочва се, че нито един от външните експерти, нито от командированите служители са участвали в дейности, възложени на дирекция „Методология“, а всички участвали в одитни операции на дирекция „О. дейност“. След структурната промяна от м. август 2023 г. във функционалната характеристика на дирекция „Методология“ в одита на отчетите било включено извършването на ангажимента на сертифициращ орган - окончателни проверки на годишните счетоводни отчети. По отношение на програмите на МВР фондовете – цялата одитна дейност била възложена на дирекция „О. дейност“. Имало отчети, които били малко по-различни от другите програми, както при „Е.+“ и „Европейски корпус за солидарност“. По отношение на последните две нямало нормативен акт, а функциите били разписани в устройствения им правилник. По отношение на МВР фондовете, тъй като се регламентирали от същия регламент като другите програми в българското законодателство, нормативен акт бил ЗУСЕФСУ. Методологията по всички програми от ЗУСЕФСУ била една и съща, с изключение на тези по „Е.+“ и „Европейски корпус за солидарност“.

По отношение на някои от събраните доказателства като например: заповед за възлагане на системен одит от 2022 г. съдът я намира за неотнositима към спора не само заради отдалечеността ѝ от момента на издаване на настоящата заповед, а поради това, че в нея не е включен жалбоподателят; неотнositими към спора са тези от тях, които са за период извън процесния, дори и да се отнасят за жалбоподателя, или касаят друга дирекция „Специфична одитна дейност“.

Въз основа на установената фактическа обстановка **Административен съд София-град. Първо отделение, 8.5-и състав формира следните правни изводи:**

Жалбата е **допустима**. Подадена е в срока по чл. 149, ал. 1 АПК от лице с правен интерес срещу индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 1 АПК, който го засяга неблагоприятно и подлежи на съдебен контрол.

Разгледана по същество, е **НЕОСНОВАТЕЛНА**.

На първо място, заповедта е издадена от компетентен административен орган – органа по назначаване, съгласно чл. 108, ал. 1 ЗДСл във връзка с чл. 8, ал. 1, т. 16 и т. 18 от Устройствения правилник на ИА ОСЕС, поради което не е основание за прогласяване на нищожността ѝ съгласно чл. 168, ал. 1 и ал. 2 във връзка с чл. 146, т. 1 АПК. Така решение на ВАС по адм. д. № 6321/2024 г.

На второ място, заповедта е издадена в установената писмена форма.

Съдържа правното основание за прекратяване, длъжните обезщетения по чл. 61, ал. 2 и чл. 106, ал. 4 ЗДСл и придобития ранг на държавна служба - IV старши, съгласно чл. 108, ал. 1 ЗДСл. Посочени са длъжността, която заема жалбоподателят, и причините за прекратяване на служебното правоотношение, - съкращаване на длъжността, като органът се позовава на длъжностното разписание в сила от 04.06.2025 г. Мотивите за съкращаване на длъжността могат да се изведат от административната преписка, конкретно от докладна записка от 03.06.2025 г. на директора на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ и новото длъжностно разписание на ИА ОСЕС. Съгласно все още актуалното ТР № 16 от 31.03.1975 г., ОСГК на ВС, мотивите „не е необходимо да съвпадат по време издаването на административния акт или отказа и излагането на съображенията, по които административният орган е стигнал до едното или другото разрешение... като е възможно мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт“.

В този смисъл не е налице основанието за отмяна на акта съгласно чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 2 АПК.

На трето място, при издаването на оспорената заповед не са допуснати съществени процесуални нарушения.

На 03.06.2025 г. е съставена от директора на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ докладна записка, с която се обосновава необходимостта от административен капацитет с икономическа и счетоводна компетентност и се предлага конкретна промяна. Спазени са разпоредбите на чл. 14, ал. 1 и ал. 2 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията.

На основание чл. 8, ал. 1, т. 16 от Устройствения правилник на ИА ОСЕС изпълнителният директор на ИА ОСЕС е утвърдил длъжностното разписание на ИА, в сила от 04.06.2025 г., с което се реализира промяна в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, както следва: съкращаването на две длъжности - една длъжност „държавен одитор по чл. 45, ал. 1. от ЗВОПС“ с допълнително изискване CISA или CISM и една длъжност „главен експерт“ и създаване на две длъжности „главен одитор по чл. 45, ал. 1. от ЗВОПС“.

В ЗДСл не е установена задължителна процедура за предварително изслушване или минимален срок между утвърждаването на разписанието и издаването на заповедта за прекратяване /така вж. решение по адм. дело № 416/2015 г. на Административен съд – Хасково, оставено в сила с решение по адм. дело № 5777/2016 г. на ВАС /. Не е налице нарушение за неспазен срок на предизвестие, доколкото изискването не е абсолютно, а съгласно чл. 106, ал. 4 ЗДСл е определено и обезщетение за това.

Неоснователно е и възражението за нарушение на чл. 13 АПК поради липса на предварително оповестени критерии за подбор. ЗДСл не предвижда задължение органът по назначаването да извършва подбор при прекратяване на служебно правоотношение на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от с. 3., поради което липсата на предварително установени правила за подбор не нарушава чл. 13 АПК /така вж. решение на ВАС по адм. д. № 6321/2024 г./. Преценката за това, кои от служителите, изпълняващи една и съща съкращавана длъжност, ще останат на работа на друга длъжност и на кои служебните правоотношения ще бъдат прекратени, попада изцяло в сферата на оперативната самостоятелност на органа и не може да бъде контролирана от съда. В този смисъл без значение е дали предвид чл. 13, ал. 3, т. 4 от Закон за независимия финансов одит и чл. 18, т. 1, буква „б“ от Закона за счетоводството жалбоподателят, който притежавал достатъчен професионален стаж, можел да съставя и одитира отчети без професионално направление „Икономика“.

Ирелевантно е, че в друга дирекция от специализираната администрация на ИА ОСЕС - дирекция „Специфична одитна дейност“, има две свободни бройки за длъжност „главен експерт“ – 1 бр. с професионална област „Право“, и 1 бр. с професионална област „Технически науки, или природни науки, математика и информатика“ /така вж. решение по адм. д. № 4004/2009 г. на ВАС/. За органа не съществува задължение да предложи на жалбоподателя друга свободна или подходяща длъжност в рамките на същата администрация /така вж. решение по адм. дело № 5749/2024 г. на ВАС/.

В този смисъл не е налице основанийето за отмяна на акта съгласно чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 3 АПК.

На четвърто място, оспорената заповед е издадена в съответствие с материалния закон.

Съгласно чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл органът по назначаването може да прекрати служебното правоотношение с едномесечно предизвестие при съкращаване на длъжността.

Легална дефиниция на понятието „длъжност в администрацията“ се съдържа в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, а именно - длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на Закона за Министерството на вътрешните работи, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, на Закона за митниците или на Закона за дипломатическата служба, 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.

За да бъде съкратена една длъжност по смисъла на цитираната разпоредба, трябва да са налице кумулативно две предпоставки: 1. длъжността вече да не фигурира като наименование /нормативно определена позиция/ в длъжностното разписание на административната единица или ако съществува, то да е намален броят на длъжностите, при запазване на системата от функции, задължения и изисквания, т. е. намалява се броят на служителите, които изпълняват длъжността, но тя остава да съществува и 2. длъжността като системата от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика, вече да не съществува /решение по адм. дело № 3528/2026 г. на ВАС/.

В случая е безспорно, че длъжността „държавен одитор“, заемана от жалбоподателя, като наименование продължава да съществува в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, но се намалява броят на служителите, които я заемат /количествено съкращаване на длъжността/. Възражението, че при количествено намаляване на

няколко едноименни бройки се поставя изискване всички функции да престанат да се изпълняват въобще, не се споделя, тъй като би обезсмислило самата законова хипотеза. Или иначе казано, ако се сподели подобна теза, то всяко реално числено съкращаване би било недопустимо, когато останалите служители продължават да изпълняват дейността на административното звено.

От събрания по делото доказателствен материал се обуславя и извод, че длъжността, заемана от жалбоподателя, предвид допълнителното изискване CISA или CISM престава да съществува като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика /качествено съкращаване на длъжността/. Без значение е обстоятелството, че в същата дирекция се откриват нови длъжности, като се запазва общата численост, доколкото при сравнение на длъжностните характеристики на длъжностите „държавен одитор“ и „главен одитор“ не се установява припокриване на длъжността като система от функции и задължения и изискванията за заемане на тази длъжност. Запазването на някои от функциите и задълженията, които е имал жалбоподателят, и изпълнението им чрез останалия вътрешен капацитет не опровергава извода за реално съкращаване на щата. Вещото лице също посочи, че длъжностите преди и след промяната в длъжностното разписание не са идентични, като направи своите коментари по заключението в писмен вид, подробно описани. Жалбоподателят извежда идентичност при употребата на родовото понятие „проверки“, но видно от точка 4 от неговата длъжностна характеристика служителят „извършва проверки и подпомага другите дирекции от специализираната администрация с цел подобряване на одитната методология“. Анализирайки всички доказателства по делото се обуславя извод, че задължението за извършване на проверки е функционално обвързано с методологичното подпомагане и не е равнозначно на детайлните счетоводни проверки, възложени на новите главни одитори. Отделно от това, и двамата свидетели посочиха, че проверките са предимно от финансово и счетоводно естество, а правното становище на жалбоподателя по една програма е било изискано инцидентно. Установи се по делото, че се потвърждават само три от цифрите от допълнение 6 /финансови инструменти/, като по всяка една от програмите се извършват детайлни проверки по допълненията на годишния счетоводен отчет. Дали одитните ангажименти на ИА ОСЕС се изпълняват от служители във всички дирекции от специализираната администрация на ИА ОСЕС /предвид твърденията на страните и представените по делото заповеди/ в зависимост от тяхната компетентност, а не с оглед на назначението им в една или друга дирекция, е изцяло съобразено с действащата организация на работа, като възлагането на задачи и преки задължения от една дирекция на служители от друга дирекция не подлежи на обсъждане в настоящото производство, а изцяло касае служителите, на които им са възложени задачи и преки задължения, които не са включени в длъжностната им характеристика.

Твърдението, че жалбоподателят е участвал в одити на отчетите в периода 2016 г. - 2025 г. именно заради образованието си и притежавания от него сертификат, които за новите длъжности не се изискват, остава недоказано. Следва да се има предвид, че към датата на съкращаване на длъжността му се обосновава необходимост от кадрови ресурс в друго професионално направление и поради тази причина е премахната длъжността с конкретния сертификат, притежаван от жалбоподателя. Съкращаването на длъжността не касае личността, която е заема, или иначе казано – съкращението не е обусловено от персоналният субстрат. Отделно от това, съкращаването не се отнася до това дали жалбоподателят отговаря на изискванията за заеманата длъжност, а дали органът по назначаване е преобразувал една одиторска длъжност в друга с различни функции, цели, преки задължения, изисквания за заемането ѝ, съобразно чл. 45, ал. 3 от ЗВОПС, Класификатора на длъжностите в администрацията, УП на ИА ОСЕС, действителните й потребности.

Без значение е и дали в други дирекции на ИА ОСЕС съществуват длъжности със същото наименование, доколкото се установява разлика както във функциите и задълженията като система, така и относно изискванията за заемане на длъжността, утвърдени с длъжностната характеристика, и отделно се касае за други дирекции, които по функционална характеристика и съгласно чл. 20, ал. 2 от УП на ИА ОСЕС участват в разработването на методология за осъществяването на специфичните одитни дейности; на стратегическия и годишните одитни планове на агенцията; на план за обучение на служителите, като имат и различни специфични одитни дейности – по чл. 21 от УП на ИА ОСЕС за дирекция „О. дейност“ /по различни фондове и програми, финансирани от ЕС/, и по чл. 21а от УП на ИА ОСЕС за дирекция „Специфична одитна дейност“ /най-общо обществени поръчки/. Извън тези специфични одитни дейности, конкретно възложени на цитираните две дирекции, са функциите на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, която съгласно чл. 22 от УП на ИА ОСЕС:

1. участва в разработването на проекти на нормативни и вътрешни актове, касаещи одитната дейност, и дава становища по проекти на нормативни актове, касаещи управлението и контрола на фондове и програми на Европейския съюз и други донори, получени за съгласуване от държавни органи;
2. разработва одитната методология на агенцията, създава образци на работните документи и подпомага обучението на одиторите;
3. анализира резултатите от прилагане на нормативните актове, свързани с одитната дейност;
4. планира одитната дейност на агенцията, включително одиторските извадки;
5. съвместно с дирекция „О. дейност“ и с директора на дирекция „Специфична одитна дейност“ изготвя ежегодна актуализация на риск анализа за стратегиите за одитна дейност;
6. извършва проверки и подпомага другите дирекции от специализираната администрация с цел подобряване на одитната методология;
7. комуникира и координира своята дейност със структурите на Европейската комисия, Европейската сметна палата и с други институции, органи и организации;
8. отговаря за автоматизацията и оптимизацията на одиторската дейност.

От тълкуването на цитираната разпоредба се обуславя извод, че пряко на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ не се възлага одитна дейност, а единствено проверки и подпомагане на другите две дирекции на специализираната администрация, извършващи одитна дейност, но с цел подобряване на одитната методология, изготвянето на която е именно като функция на дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“. По изложеното е неоснователен доводът, че функциите, задачите и задълженията на всички държавни и главни одитори в трите дирекции на ИА ОСЕС са идентични, защото участват в одитната й дейност /във всички видове ангажменти на ИА ОСЕС като одити на операции и системите, но и ангажменти по Националния план за възстановяване и устойчивост и могат да бъдат включвани в общи екипи/. Общата институционална цел не заличава специализацията на структурните звена и различията в длъжностните характеристики. Участието на служител в конкретен одитен ангажмент има временен организационен характер, но не изменя длъжността му и не му възлага трайно цялата система от функции на друга длъжност.

На следващо място, предвид длъжностните характеристики на длъжността „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ и „главен одитор“ в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, се наблюдава разлика в длъжностното ниво, наименованието на длъжностно ниво, минималния ранг за заемане на длъжността; изискванията

за заемане на длъжността, професионалният опит, основните цели на длъжността, преките задължения, като съществено е и, че именно заради целите, които следва да бъдат постигнати при осигуряването на квалифициран персонал в конкретната област при изпълнение на конкретните задачи, се премахва изискването за юридическа правоспособност и допълнителният сертификат CISA/CISM, като това не променя извода за квалификацията, която притежава жалбоподателят.

По аргумент от чл. 2, ал. 3 ЗДСл, чл. 11, ал. 2 от Наредба за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията и чл. 8, ал. 1, т. 16 от УП на ИА ОСЕС органът по назначаването разполага с оперативна самостоятелност да определя вида и броя на длъжностите, чрез които ще бъдат изпълнявани функциите на администрацията. В подкрепа на обосноваването на промяната в длъжностното разписание /организационната необходимост от икономическа и счетоводна компетентност/ са докладната записка от 03.06.2025 г. и свидетелските показания, както и последвалите промени с утвърждаване на щатно разписание в сила от 01.07.2025 г., съгласно което 2 свободни длъжности в дирекция „Специфична одитна дейност“ са съкратени и са създадени 2 одиторски длъжности с изискване за образование и опит в направление „Икономика“ поради необходимост от одиторски капацитет с икономическа насоченост. Дали експертизата в професионално направление „Икономика“ е достатъчно налична в трите дирекции на специализираната администрация в ИА ОСЕС е обстоятелство без значение за съкращаването на длъжността, като не се споделя възражението, че именно поради наличието ѝ не следва да се трансформира автоматично заеманата от жалбоподателя длъжност. Неправилно в този смисъл са интерпретирани от жалбоподателя свидетелските показания относно наличието на експертиза в областта на икономиката и преди съкращаване на длъжността

Отделно от това, доколкото е недопустимо съдът да упражнява косвен контрол за законосъобразност на утвърденото щатно разписание, което не е предмет на съдебен контрол, следва да се посочи и, че изготвеният доклад за промяна в длъжностното разписание обосновава необходимостта на намаляване на щатните бройки с длъжността на жалбоподателя и на главния експерт с цел създаване на бройки, които ще се заемат от лица икономическа и счетоводна компетентност /решение по адм. дело № 4594/2026 г. на ВАС/. Доводите на жалбоподателя, че същият е имал функции и задачи, свързани с одитната дейност, от там и не се обуславяло необходимост от съкращаване на щатната бройка, не се споделят от състава, доколкото първо, са предмет на преценка на органа и второ, жалбоподателят е бил включен инцидентно по Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ предвид особеностите ѝ, която програма е приключила.

От факта, че не е подписан одитният документ от жалбоподателя, не се следва извод, че същият не е участвал в него, каквото се опитва всъщност да докаже. Видно от представения системен одит за 2025 г. – 2026 г. не се доказва заместване на функциите на жалбоподателя. Той е насочен към ключово изискване, подходящи процедури за изготвяне на отчетите и сертифициране на тяхната пълнота, точност и достоверност, като част от лицата, които са извършили одита, е именно жалбоподателят /контрол на качеството/ като директор на дирекция, и в него е отразено, че фактическите проверки на одиторския екип са извършени в периода декември 2023 г. – февруари 2024 г. Приемайки за безспорно, че жалбоподателят е участвал в отделни ангажменти, това не превръща новите счетоводно ориентирани длъжности в продължение на неговата длъжност.

Действително, за съда липсва компетентност да контролира по същество извършената в условията на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл преценка на административния орган, но това не изключва възможността за осъществяване на съдебен контрол за законосъобразност по основанията за оспорване по чл. 146, т. 1 - т. 5 АПК, независимо дали органът е действал в

условията на оперативна самостоятелност - чл. 169 от АПК. В тази връзка съдебният контрол за законосъобразност на административния акт включва и въпроса дали административният орган е упражнил превратно своите правомощия в несъответствие с целта на закона /в този смисъл решение по адм. дело № 6320/2024 г. на ВАС/. Това е така, тъй като правото на органа по назначаване на оперативна самостоятелност не е абсолютно и самоцелно. Органът по назначаването е задължен да упражнява правомощията си добросъвестно и разумно, подчинено на легитимни цели, каквато е постигане на ефикасно функциониране на администрацията посредством оптимизиране на дейността ѝ /в този смисъл решение по адм. д. № 4137/2025 г. на ВАС/. Действително не е налице законодателна промяна относно структурата на ИА ОСЕС, нейните функции и задачи или промяна в методологията ѝ за извършване на отчети, която да обуслови и промяната в щатното разписание на ИА ОСЕС. Следва да се посочи обаче, че при осъществяване на съдебния контрол не се замества организационната преценка на органа и не се изследва притежава ли жалбоподателят висока квалификация, което като факт не се оспорва.

Предвид доказателствата по делото, в сила от 01.04.2025 г., дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ е с обща численост 12 длъжности: един директор, шест държавни одитори, четирима главни одитори и един главен експерт. Жалбоподателят е заемал една от шестте длъжности „държавен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“, за която освен юридически образование и правоспособност е било въведено допълнително изискване за сертификат CISA или CISM. Основната цел и преките задължения на длъжността са свързани с разработване и актуализиране на одитната методология, планиране и риск анализ, одиторски извадки, подпомагане на другите дирекции и ръководене на одити на информационни системи.

Считано от 04.06.2025 г. е утвърдено ново длъжностно разписание, като общата численост на дирекцията остава 12 - един директор, пет държавни одитори и шестима главни одитори, като длъжността „главен експерт“ е премахната. За новосъздадените длъжности главен одитор се поставени различни изисквания за заемането им в професионална област „Икономика“ и професионален опит в одита, финансовия контрол и/или счетоводството, различни от професионална област „Право“, каквото е било поставено като изискване за длъжността на жалбоподателя, като основната цел е извършване на проверки на точността, верността и пълнотата на счетоводните отчети и разработване на работни образци за тези проверки. Доказва се, че новите две длъжности са заети именно от служители с икономическо образование. От събраните доказателства се установява и, че новите длъжности се различават по функции, задачи и цели от съкратената на жалбоподателя, като при изслушване вещото лице уточни, че изразът „длъжността продължава да съществува“ се отнася единствено до запазването на родовото наименование за останалите пет броя държавни одитори. Не се споделя възражението на жалбоподателя, че сезонността и интензитета на работата по одита на отчетите не обосновава създаване на нови длъжности, които да извършват специфичните си проверки само в периода на два месеца от годината /декември-февруари/, доколкото не се събраха доказателства, че двете нови длъжности са само за извършване на тези специфични проверки, а напротив – събраха се доказателства, че на служителите на новите длъжности са възлагани и други задачи, а и се обоснова необходимостта от задоволяване на временните нужди на ИА ОСЕС чрез осигуряване на командировани служители или наемане на външни лица. Дори и да се приеме, че на новите служители са възлагани одити на отчети, това не води до извод за възлагане функциите и преките задължения на жалбоподателя.

Следва да бъде посочено и, че запазването на общата численост от 12 щатни бройки в дирекцията и на общата численост на ИА ОСЕС е правно ирелевантно /вж. решение по адм. д. № 5644/2023 г.

на ВАС/. Предмет на преценка е броят на конкретния вид длъжност, а не - общият щат на административното звено. В случая е налице безспорно трансформиране на една в друга длъжност /така вж. решение по адм. дело № 4004/2009 г. на ВАС/.

Отделно, органът не твърди намалял обем на работа в администрацията, като мотивира и, че временният пиков недостиг по други одити и с цел да се приключат програми се покрива с временни мерки. Недостигът е отразен в Годишния одитен план за 2025 г., но броят на целогодишно заетите служители е общ за планираните одитни ангажменти и поради това не се установява необходимост от запазване именно на съкратената длъжност. От допълнителното експертно заключение и документите по делото се установява привлечен след 04.06.2025 г. външен и командирован ресурс, който обаче не е използван за изпълнение на функциите, задачите и преките задължения на съкратената длъжност. След 04.06.2025 г. не са сключвани граждански договори с външни експерти за изпълнение на одиторски дейности. За осъществилите се факти след издаване на заповедта се събраха достатъчно доказателства, но от тях не се доказва прикрито заместване на конкретната съкратена щатна бройка, нито би могло да се направи извод, че посредством временното възлагане на определени функции, задачи и преки задължения, присъщи на съкратената длъжност, на други служители, външен или командирован ресурс, се създава нова бройка /така вж. решение по адм. дело № 6209/2021 г. на ВАС/.

Ирелевантни са фактите и обстоятелствата, касаещи извършването на дейностите в ИА ОСЕС и конкретно в дирекцията на жалбоподателя, които са се осъществили през 2026 г. Съдът съобрази и чл. 142, ал. 2 АПК, но с оглед конкретната фактическа обстановка и обосновката относно временно заемане на длъжности тази норма не следва да се прилага самоцелно и в полза на едната страна, така че да се удовлетворят очакванията ѝ, а да се извърши преценка, вкл. и с оглед периода на време, който е изминал, тъй като в противен случай всеки един факт независимо от отдалечеността от времето си би оказал влияние и съществено би променил свързаните с него факти, а субективната интерпретация би създала привилегировано отношение на едната от страните в спора. Съгласно решение по адм. д. № 6294/2014 г. на петчленен състав на ВАС последващите кадрови преобразувания са неотнормирани към законосъобразността на административния акт, преценявана съгласно чл. 142, ал. 1 АПК към момента на издаването му.

От заключението на вещото лице се установява, че след 04.06.2025 г. временно са командировани общо 13 служители от други администрации за кратки периоди, като един от тях е освободен, без да му бъдат възлагани задачи. На останалите не се установява възлагане на трайната съвкупност от методологични, автоматизационни и функции в сферата на информационните технологии на заеманата от жалбоподателя длъжност. Ирелевантно е в случая какво е образованието на командированите служители, както и дали се доказва безспорно точно в кои одити участват те, предвид възложените им задачи с временен характер, като професионалното направление „Право“ не следва да се тълкува във вреда на ответника, вкл. и доколкото при комуникацията с други администрации той не е поставял изисквания за образование и професионална област на командированите служители, конкретно – право и ИТ одити. Събраха се и доказателства, че временният механизъм по чл. 86а ЗДСл е предвиден и инициран като мярка за преодоляване на пиково натоварване още през 2024 г.

Споделя се твърдението на жалбоподателя, че за качествен и ефективен контрол за законосъобразност на процедура по ЗОП и ПМС № 160/2016 г. е необходимо юридическо образование и опит в областта на усвояването на публични средства, но в случая е недопустимо да се осъществява какъвто и да е било контрол върху проведената обществена поръчка. Съгласно сключения договор на 07.08.2025 г. се възлага извършването на проверки на проекти и на процедури за избор на изпълнители по ЗОП и ПМС № 160/2016 г., но не включва нито функции,

задачи и преки задължения от длъжността на жалбоподателя, нито такива от новосъздадените длъжности. Обществената поръчка има за цел временно да обезпечи ИА ОСЕС с кадрови ресурс, а не да се изпълнява целогодишно конкретен ангажимент. Без значение, че в състава на изпълнителя е имало и лице с професионално направление „Право“, доколкото това е резултат от организацията на самия изпълнител. Действително като изискване на участниците в поръчката е вписано да разполагат с персонал с минимум висше образование – бакалавър, професионални направления – социални, стопански и правни науки, технически науки, природни науки, математика и информатика, т.е. включват се и лица с правни науки, но не само и единствено такива, като от съществено значение обаче е какъв е професионалният опит, който се изисква – 2 години в областта на одита /вътрешен и/или външен/ и/или контрола и/или проверки на финансова и/или нефинансова информация и/или контрола и/или проверки на обществени поръчки. Неправилно се смесват изискванията, които са поставени към изпълнителя на договора по обществената поръчка с образованието и квалификацията на някои от лицата, които участват в екипа му. Предвид предмета на договора функциите и задачите, които ще бъдат възложени на персонала на изпълнителя, се различават не само от функциите и задачите, които е имал жалбоподателят, но и от тези на останалите служители от неговата дирекция. Нещо повече, дали персоналят на изпълнителя има същите функции и задачи като на служителите от друга дирекция - „Специфична одитна дейност“ е въпрос, който е извън предмета на спора. Възможното тематично съвпадение на отделна проверка за законосъобразност не води до извод за идентичност на длъжности, определяща е цялата система от трайни функции, отговорности и изисквания.

По изложените съображения се формира извод, че е налице реално съкращаване на длъжността по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, а не, както се твърди от жалбоподателя, преобразуване чрез формална промяна в наименованието и щатното разписание.

Съгласно чл. 2, т. 1 – т. 3 Наредба № Н-2 от 30 юни 2016 г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на европейския съюз специфичните одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз включват:

1. одити на системите за оценка на правилното функциониране на системите за управление и контрол на съответната оперативна програма;
2. одити на операциите за оценка на законосъобразността и редовността на декларираните пред Европейската комисия разходи;
3. одити на отчетите за оценка на пълнотата, точността и верността на сумите, декларирани в годишните счетоводни отчети.

От свидетелските показания и писмения доказателствен материал също се установява извършването на трите видове отчети, като е ясна разликата в какво се изразяват те. Именно в трета точка се включват и отчетите, по повод на които е направена и промяната в длъжностното разписание на ИА ОСЕС. В този смисъл следва да се отбележи и, че ответникът не твърди, че одитът на отчетите е само на дирекцията на жалбоподателя, като видно от представените одитни доклади са включени и служители от различни дирекции.

Оплакването, основано на чл. 63, § 7 от Регламент /ЕС, Евратом/ 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, отменен с Регламент /ЕС, Евратом/ 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, че се изисква проверка за законосъобразност, не се споделя, тъй като се смесват функциите на ИА ОСЕС като одитен орган с функциите на конкретна щатна длъжност.

Посочените правила определят изисквания към управлението и контрола на средствата, но не предписват вътрешната структура на одитния орган, броя и вида на длъжностите, нито задължително наличие на държавен одитор с юридическо образование и CISA/CISM за проверките на годишните счетоводни отчети. Направеното от жалбоподателя съждение, че предвид приложимото европейското законодателство се изисква участие на лица с направление „Право“ при извършването на одитни дейности в ИА ОСЕС, конкретно в дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“, не се споделя от състава на съда. В този смисъл необходимостта при конкретна проверка да бъде анализирана законосъобразността на даден разход не означава, че всяка длъжност, участваща в одита, следва да бъде заемана от юрист, нито че администрацията е длъжна да запази конкретната длъжност на жалбоподателя именно с цел да се извършва подобен анализ. Тук следва да се добави, че липсата на достатъчен капацитет на служители в професионално направление „Право“ в ИА ОСЕС представлява субективен извод и интерпретация, като дори и да са отправени препоръки към Одитния орган именно за преодоляване на този недостиг, то това не оправдава запазване длъжността на жалбоподателя. По същите съображения не се обуславя извод за запазване длъжността само поради недостатъчност на ресурсите в областта на информационните и комуникационните технологии. Не на последн място, дали България и в частност Одитният орган ще изпълни ангажиментите си към ЕС, вкл. относно проверките за надеждността на въведената от сертифициращия орган ИТ система за поддържане на неговата счетоводна система, вземайки под внимание международно приетите ИТ стандарти, е извън предмета на спора.

Жалбоподателят се позовава на констатация 03 от одит DAC414BG2481 на Европейската комисия и на притежавания от него сертификат CISA. Докладът действително отчита необходимост от укрепване на ИТ одитния капацитет, но по делото се съдържат доказателства, че препоръката е закрыта. От друга страна, докладът не предписва запазването на конкретната длъжност на жалбоподателя и не създава индивидуална гаранция за служебното му правоотношение. Запазването на съкратената длъжност не се следва като извод от назначаване на друг служител със същия сертификат, но в друга дирекция. При това не се споделя възражението на жалбоподателя, че преките задължения на съкратената длъжност, посочени в т. 12 от длъжностната му характеристика, а именно - ръководенето на одити на ИТ системи, съфинансирани фондове и програми на ЕС и други донори, са били възложени на друг експерт от дирекция „Специфични одитни дейности“ на ИА ОСЕС със сертификат за одит на информационни системи CISA, назначен през ноември 2025 г. като ръководител на одита на ИТ системите. Определянето на друг вътрешен служител със сертификат CISA за ръководител на конкретен ИТ одит представлява разпределяне на отделна задача в рамките на наличния квалифициран ресурс. Частичното съвпадение на отделни задължения не означава запазване на съкратената длъжност, когато комплексната съпоставка установява различия в целите, областите на дейност, задълженията и изискванията.

Следва да се подчертае, че промяната в длъжностното разписание се анализира по отношение на конкретната дирекция. В противен случай би било нерационално да се извършва съдебен контрол, сравнявайки всички длъжности от отделните административни звена особено в администрации с по-голям брой звена, за разлика от процесната. Оплакванията на жалбоподателя се основават на изолиране на отделни думи или задачи от длъжностните характеристики и на приравняване на всяка одитна, правна или ИТ дейност в агенцията с неговата длъжност, поради което и не се споделят от настоящия съдебен състав.

Оспорената заповед е издадена в съответствие с целта на закона, поради което и липсва основание за отмяната ѝ съгласно чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 5 АПК. Осигурена е

възможност органът по назначаването да организира структурата си и да определи общата си численост съгласно действителните му бюджет, потребности и цели, които следва да осъществи. Доказва се, че предстоящите проверки на годишните счетоводни отчети по 11 програми за периода 2014-2020 г. и по 12 програми за периода 2021-2027 г. са обусловили необходимост от постоянен капацитет, но именно с икономическа и счетоводна компетентност. Не се доказва наличието на свободни длъжности „главен одитор“ с професионално направление „Икономика“ в други дирекции на специализираната администрация на ИА, така че да се формира извод, че целта да се осигури допълнителен капацитет на ИА чрез съкращението е само фиктивно. Чрез назначаването на служители с образование по финансов контрол и международни икономически отношения непосредствено след прекратяване служебното правоотношение с жалбоподателя и промяната в длъжностното разписание се доказва необходимостта от определен кадрови ресурс със знания и умения в определена област, различна от „Право“. Дали тези новоназначени служители са участвали и в други „проверки“, които не са изрично посочени в преките задължения от длъжностните характеристики, е без значение, тъй като това е в обхвата на правомощията на органа да организира дейността си в границите на оперативната си самостоятелност. Без значение е дали органът е можел да избере друг модел на организация, като аргументите на жалбоподателя, изложени именно в посока, че е следвало да бъде направена организация, така че служебното правоотношение със същия да не бъде прекратявано, не се споделят. Неоснователно е и твърдението, че органът е предпочел „по-неквалифициран персонал“. Променен е необходимият професионален профил - от право, методология и ИТ одит към икономика, финансов контрол и счетоводство. Не е нарушен и принципът на съразмерност по чл. 6 АПК, като органът не е длъжен да запази служителя на премахнатата бройка или да възприеме предпочитан от него организационен модел.

По отношение оплакването за нарушение на равнопоставеността и забраната за дискриминация съдът намира същото за неоснователно. Жалбоподателят не посочва защитен признак и лице сравнител, нито причинна връзка между такъв признак и прекратяването на правоотношението му. Действително резултатът от организационната промяна не е неблагоприятен за жалбоподателя, но това не го прави дискриминационен. Не се установява какъвто и да е било личен мотив в поведението на ответника, за да издаде конкретната заповед, като същият дори признава знанията и уменията, които притежава жалбоподателят. Последният не представя и доказателства в подкрепа на твърдението си, че е дискриминиран /решение по адм. дело № 3740/2016 г. на ВАС/.

Извод: заповедта е издадена законосъобразно, поради което и жалбата срещу нея следва да бъде отхвърлена като неоснователна /л. 172, ал. 2 АПК/.

Разноски:

С оглед изхода от спора и на основание чл. 143, ал. 3 АПК в полза на юридическото лице, в структурата на което е органът, издал оспорваният акт /чл. 2 УП ИА ОСЕС във връзка с § 1, т. 6 ДР АПК/, следва да бъдат изплатени разноски в общ размер на 2700 лева /1380,49 евро след превалутиране/ - 2400 лева, представляващи уговорено в договор за правна помощ и платено по банков път адвокатско възнаграждение, и 300 лева, депозит за вещо лице. Неоснователно е направеното възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение предвид фактическата и правна сложност на делото, големия обем на материалите по него, участието на адвоката в откритите съдебни заседания /5 броя/, и изготвянето от същия на отговори и становища по направените доказателствени искания и съществото на спора.

Така мотивиран, съдът

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на И. П. П., подадена срещу заповед № ЧР-397/04.06.2025 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ към Министерство на финансите.

ОСЪЖДА И. П. П., ЕГН [ЕГН], с адрес – [населено място], [улица], да заплати на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ към Министерство на финансите сумата в размер на 1380,49 евро, представляваща направените по делото разноски.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба, подадена в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховен административен съд на Република България чрез Административен съд София-град.

ПРЕПИС от решението да се изпрати на страните.

СЪДИЯ: