Р Е Ш Е Н И Е
№ 44222

гр. София, 11.11.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, **Второ отделение 82 състав,** в публично заседание на 12.10.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Вената Кабурова

при участието на секретаря Цветелина Заркова, като разгледа дело номер **8676** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК.

Образувано е във връзка с решение № 7750/09.07.2026 г. по адм.дело № 7412/2025 г. по описа на ВАС, с което е обезсилено решение № 12592/10.04.2025 г. по адм.дело № 1085/2025 г. по описа на АССГ и производството по делото е прекратено в частта срещу т. II и т. V от решение № 369/30.12.2024 г. по пр. № 297/2023 г. на Комисия за защита от дискриминация относно дадените на основание чл. 47, т. 6 от ЗЗДискр. препоръки, а в останалата част делото е върнато за ново разглеждане.

Подадена е жалба от министъра на образованието и науката против решение № 369/30.12.2024 г. по пр. № 297/2023 г. на Комисия за защита от дискриминация. С оглед горепосоченото решение на касационната инстанция, предмет на настоящото производство е решението на КЗД в частта му по точка I, III и IV, с които:

I. Установява, че министърът на образованието и науката, в качеството му на ръководител на Министерство на образованието и науката (МОН), е допуснал бездействие, изразено в липса на ясни инструкции и указания по прилагане на Анекс № Д01-192/10.08.2023 година към Колективен трудов договор № 01-269/06.12.2022 година, с който са въведени критерии за определена група лица, на които следва да им бъде увеличен размерът на основното трудово възнаграждение, изплащано със задна дата, с което е създал предпоставки за неравно третиране на лица в поверената му образователна система, което е нарушение на чл. 4, ал. 3 от ЗЗДискр. и представлява непряка дискриминация, като вследствие на това В. М. е била по-неблагоприятно третирана поради факта, че е пенсионирана към дата 24.07.2023 г.

III. Установява, че с действията си – като е отказал да изплати полагащото се на В. М. увеличение

на трудовото ѝ възнаграждение съгласно Анекс № Д01-192/10.08.2023 година към Колективен трудов договор № 01-269/06.12.2022 г. и Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4/2017 г. за нормиране и заплащане на труда - директорът на СУ „Св. Св. К. и М.“ [населено място] не е допуснал нарушение на чл. 14 от ЗЗДискр. по отношение на В. М., тъй като същите са били естествено следствие от указанията, дадени от Министерството на образованието и науката, т.е. в условията на обвързана компетентност той е бил длъжен да се съобрази с тези указания.
IV. Установява, че министърът на образованието и науката, представляващ МОН; Съюз на ръководителите в системата на народната просвета в Б.; Сдружение на директорите в средното образование в Република Б.; Синдикат на българските учители; Синдикат „Образование“ към КТ „Подкрепа“ и Независим учителски синдикат към К., всичките в качеството им на страни по Анекс № Д01-192/10.08.2023 година към Колективен трудов договор № 01-269/06.12.2022 г. – чрез непрецизна и неизчерпателна формулировка на текста на Анекса са създали привидно неутрална разпоредба, като са допуснали по този начин разнопосочното тълкуване и различното му прилагане в частност спрямо лицата с прекратени трудови правоотношения към 10.08.2023 г. и са създали предпоставки и условия за неравно третиране спрямо В. М..
Жалбоподателят твърди, че оспореното решение е постановено при допуснати съществени процесуални нарушения и неправилно приложение на материалния закон. Твърди, че отделните диспозитиви на решението са неясно формулирани. Акцентира върху обстоятелството, че визираният в административния акт Анекс е влязъл в сила на 10.08.2023 година и предвижда увеличаване на възнагражденията само на лицата, които работят по трудово правоотношение към тази дата. Моли съда да постанови решение, с което да отмени решението.
Ответникът – Комисия за защита от дискриминация, се представлява от юрк. Б., който оспорва жалбата, като поддържа представеното писмено становище от 12.01.2025 година, в което са изложени подробни съображения за неоснователност на жалбата. Моли съда да постанови решение, с което да отхвърли жалбата. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.
Заинтересованите страни – В. Ф. М.; Директорът на СУ „Св. Св. К. и М.“ [населено място]; Синдикат „Образование“ към КТ „Подкрепа“; Синдикат на българските учители; Съюз на ръководителите в системата на народната просвета в Б.“; Сдружение на директорите в средното образование в Република Б.; Независим учителски синдикат към К., редовно призовани, не изпращат представител и не изразяват становище по същество.
Съдът, като разгледа становищата и възраженията на страните по делото, приложената административна преписка и събраните по делото доказателства, намери за установена следната фактическа обстановка:
Административното производство е започнало по подадена от В. Ф. М. от [населено място] жалба с вх. № 44-00-3780/30.10.2023 г., в която се изнасяли твърдения за неравно третиране и дискриминация вследствие различното прилагане на Анекс № Д01-192/10.08.2023 г. към Колективен трудов договор за системата на предучилищното и училищното образование № 01-269/06.12.2022 г., който анекс влизал в сила със задна дата – от 01.01.2023 г. Посочвала, че в периода от 01.01.2023 г. до 24.07.2023 г. била в трудово-правни отношения с МОН, които били прекратени на 24.07.2023 г. поради пенсиониране. С посочения Анекс заплатите на учителите били увеличени, считано от 01.01.2023 година, поради което тя подала заявление до директора, с което поискала изплащане на дължимата разлика в трудовото ѝ възнаграждение за този период, но получила отказ от директора на СУ „Св.св. К. и М.“ – Р..
С Молба от 15.11.2023 г. жалбоподателката уточнила, че Министърът на образованието и науката е тълкувал Анекса неправилно, в резултат на което директорите на училища не са изплатили

дължимата разлика в трудовите възнаграждения на педагогическите специалисти с прекратени трудови договори към датата на подписване на въпросния анекс. Твърди, че на всички учители са изплатени допълнителни възнаграждения и по този начин тя е поставена в по-неблагоприятно положение от тях.
С Разпореждане № 951/08.12.2023 година е образувана преписка № 297/2023 година по описа на Комисия за защита от дискриминация.
В хода на извършеното проучване по чл. 55-56 от ЗЗДискр. постъпило становище от директора на СУ „Св.св. К. и М.“ – Р.. В него се посочвало, че наличието на действащо трудово правоотношение е абсолютна предпоставка за реализиране на посоченото увеличение, тъй като кръгът на лицата, за които се прилагат договореностите в анекса, са всички, които към 10.08.2023 г. са притежавали качеството „работници и служители“. Основанието за увеличение на работната заплата възниквало на 10.08.2023 г. с подписване на анекса към КТД, поради което към тази дата следва да бъде очертан кръгът на правоимащите лица. Получено било и становище от МОН, което било аналогично по съдържание с това на директора на училището.
В становище от Независимия учителски синдикат се застъпвало виждането, че прилагането на разпоредбите за увеличение на работните заплати се отнасят за всички членове на синдикалните и работодателски организации, страни по КТД, които са били в трудови правоотношения към 01.01.2023 г., като това, че някои работници и служители към момента на подписване на анекса не са били в трудови правоотношения с образователната институция, не е пречка работодателят да приложи чл. 118, ал. 3 от КТ, който дава възможнсот едностранно да увеличи трудовото възнаграждение на работника или служителя. Посочва, че служители с прекратени трудови договори до подписването на анекса към КТД следва да подадат писмено заявление до директора на образователната институция за преизчисляване на трудовите им възнаграждения от 01.01.2023 г. до момента на прекратяване на трудовия им договор.
На 30.12.2024 г. било постановено оспореното в настоящото производство решение № 369 на КЗД. В решението си органът приел, че със Заповед № ФСД-01-11/24.07.2023 г. трудовото правоотношение между В. М. и СУ „Св. Св. К. и М.“ – Р. било прекратено. С Анекс № Д01-192/10.08.2023 г. към КТД № 01-269/06.12.2022 г. трудовото възнаграждение на заетите в системата на предучилищното и училищното образование педагогически специалисти било увеличено с 15 %, считано от 01.01.2023 година. С § 3 от Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4/2017 година за нормиране и заплащане на труда било уредено, че увеличението на трудовото възнаграждение влиза в сила от 01.01.2023 година. С молба от 18.09.2023 г. жалбоподателката сезирала директора на СУ „Св. Св. К. и М.“ – Р. с искане за изплащане на трудовото възнаграждение, съобразно увеличението. С писмо № 0602-987/28.09.2023 година заместник-министърът на образованието и науката, в отговор на запитване от Директора на П. „Капитан П. В.“ – К., дал отговор, че допълнително трудово възнаграждение се изплаща само на служители с действащи трудови договори. Вследствие на това, с писмо с изх. № 21/29.09.2023 година директорът на училището в [населено място] отказал изплащане на допълнително трудово възнаграждение като приел, че увеличението се прилага само по отношение на лицата, с които е сключен трудов договор към датата на подписване на Анекса. Поради това КЗД приела за безспорен факта, че страните по Анекса чрез непрецизната си и неизчерпателна формулировка са дали повод за разнопосочното му тълкуване. Отбелязано е, че нито в Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 4/2017 г., нито в Анекса е изрично упоменато, че увеличенията се извършват само по отношение на педагогическите специалисти, които имат действащо трудово правоотношение към момент различен от 01.01.2023 г. Поради това и с оглед принципа на предвидимост, КЗД приела, че смисълът на Анекса е, че индивидуалните работни заплати се

определят считано от 01.01.2023 г. по отношение на педагогическите специалисти, заети в системата на предучилищното и училищното образование към момента на влизане в сила на разпоредбата, а именно – 01.01.2023 г., в какъвто смисъл са били постановени и множество съдебни решения по трудовоправни спорове.
С оглед на горното административният орган приел, че директорът на СУ „Св. Св. К. и М.“ – Р. е извършил нарушение на антидискриминационното законодателство, като не е удовлетворил заявлението на В. М., което обаче не може да му се вмени като отговорност, тъй като същият е бил обвързан от указанията по приложението на анекса, които са били дадени от зам.министърът на образованието. Прието било, че липсват данни за съгласуваност и контрол над указанията, изпратени до училищата от страна на министъра на образованието и науката, като по този начин с бездействието си, изразено в липса на ясни инструкции и указания по прилагане на Анекса, той е създал предпоставки за неравно третиране на лицата в образователната система, което представлява нарушение на чл. 4, ал. 3 от ЗЗДискр. – непряка дискриминация. В резултат на това В. М. е била третирана по-неблагоприятно.
При така установените факти, съдът достигна до следните правни изводи:
Жалбата е допустима в частта ѝ срещу т. I и т. IV от процесното решение, като подадена от лице, адресат на оспорения акт, който има правен интерес от оспорване на същия, в предвидения от закона 14-дневен срок за обжалване.
Що се касае до т. III от решението на КЗД, то жалбата срещу нея е недопустима на основание чл. 159, т. 4 от АПК, тъй като министърът на образованието и науката не е негов адресат (такъв е директорът на СУ „Св. Св. К. и М.“ [населено място]), няма пряк и непосредствен интерес от атакуването на решението по т. III, като от евентуалната негова отмяна не биха настъпили благоприятни последици за жалбоподателя. Поради това жалбата на министъра на образованието и науката в частта ѝ срещу т. III от решение № 369/30.12.2024 г. по пр. № 297/2023 г. на Комисия за защита от дискриминация следва да бъде оставена без разглеждане.
Разгледана по същество жалбата в останалата ѝ част е частично основателна поради следните съображения:
Оспореното решение е издадено от компетентен орган, в кръга на неговите правомощия, при спазване на установената от закона писмена форма, съдържа предписаните в чл. 66 от ЗЗДискр. реквизити, като не са извършени съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Посочен е издателят на решението, жалбоподателят, оплакванията му, извършените действия по проучването, становищата на ответните страни в производството, какво е установил органа от фактическа и правна страна и в крайна сметка - какво е решението му по същество на казуса. Изложени са фактическите и правни основания за издаването му. Спазени са специалните административнопроизводствени правила, установени в чл. 50 – чл. 70 от ЗЗДискр.
Оспореното решение е издадено в съответствие с приложимите материални норми по следните съображения:
Съгласно разпоредбата на чл. 4, ал. 3 ЗЗДискр непряка дискриминация е поставянето на лице или лица, носители на признак по чл. 4, ал. 1, или на лица, които, без да са носители на такъв признак, съвместно с първите търпят по-малко благоприятно третиране или са поставени в особено неблагоприятно положение, произтичащо от привидно неутрални разпоредба, критерий или практика, освен ако разпоредбата, критерият или практиката са обективно оправдани с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими. В разпоредбата на §1, т. 7 от ДР на ЗЗДискр е дадено легално определение на "неблагоприятно третиране" - всеки акт, действие или бездействие, които водят до по-малко благоприятно третиране на едно лице спрямо друго въз основа на признаците по чл. 4, ал. 1 или могат да поставят лице или лица,

носители на признак по чл. 4, ал. 1, в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица. Следователно, за да се приеме наличие на непряка дискриминация по смисъла на чл. 4, ал. 3 от ЗЗДискр е необходимо да се установи, че такава разпоредба/практика не прави разлика между лицата по защитен признак, но еднаквото третиране на всички адресати обективно води като страничен ефект до негативно засягане /поставяне в неблагоприятно положение/ на лица/група, определена според защитен признак, в несъразмерно по-голяма степен, отколкото засяга други лица/групи в сравними ситуации.
Съгласно чл. 242 от КТ положеният труд по трудово правоотношение е възмезден и работодателят дължи на работника възнаграждение за престирания труд.
Според нормите на чл. 128, т. 2 и чл. 245 от КТ работодателят дължи плащане на договореното трудово възнаграждение за извършената от работника/служителя работа. Това е основно задължение на работодателя като насрещна престация за предоставената му и използвана от него работна сила на работника или служителя.
Следователно изменението на КТД с процесния Анекс следва да се прилага за всички работници/служители в сферата на предучилищното и училищното образование, които към 01. 01. 2023 г. са полагали труд по трудово правоотношение. Следва да се посочи, че по силата на сключения на 10. 08. 2023 г. Анекс е изменена разпоредбата на чл. 27 от КТД от 06. 12. 2022 г., уреждаща минималните основни работни заплати за системата на предучилищното и училищното образование и разпределението на осигурените средства от държавния бюджет, като със задна дата - от 01. 01. 2023 г. се определят по-високи минимални основни работни заплати за системата на предучилищното и училищното образование, т. е. с анекса се преуреждат отношенията относно работните заплати на педагогическия и непедагогическия персонал в системата на предучилищното и училищното образование със задна дата относно всички членове на синдикални организации, които към 01. 01. 2023 г. са полагали труд по трудово правоотношение.
Разпоредбата на § 46 от ПЗР на Закон за държавния бюджет на Република Б. за 2023 г., обн. ДВ, бр. 66/01.08.2023 г. предвижда, че законът влиза в сила от 1 януари 2023 г. По силата на § 2 от Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2017 г. за нормиране и заплащане на труда /обн. ДВ, бр. 75 от 01. 09. 2023 г./ е изменено Приложение № 3 относно минималните размери на основните месечни работни заплати на педагогическите специалисти. Съгласно § 3 от Заключителните разпоредби към Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2017 г. наредбата влиза в сила от деня на обнародването ѝ в "Държавен вестник", с изключение на § 2, който влиза в сила от 1 януари 2023 г.
Ретроактивното действие е правен институт, с който законодателят придава правно значение на настъпването на определени правни последици към един минал момент, към който не се е осъществил правопораждащият ги юридически факт, по съображения за справедливост и социална целесъобразност. С фикцията на обратното действие законодателят преурежда вече възникнали в предходен момент правоотношения между правните субекти.
Предвид това съдът приема, че изменената с анекса от 10. 08. 2023 г. разпоредба на чл. 27 от КТД се отнася за работните заплати на всички заети към 01. 01. 2023 г. педагогически специалисти и непедагогически персонал в сферата на предучилищното и училищното образование. Никъде в закона или в КТД не е визирано и изрично уточнено, че това увеличение не засяга лицата с прекратено трудово правоотношение. Придаденото ретроактивно действие на нормата следва да се тълкува разширително, а не стеснително и се отнася до лицата, които в този период са полагали труд в учебни заведения и са се намирали в трудови правоотношения, по аргумент от чл. 46 от ЗНА. В този смисъл се споделя и изводът, направен от административния орган в оспореното решение. Тълкуване в

обратен смисъл на текста на Анекс № Д01-192/10. 08. 2023 г. и неизплащането на дължимите увеличения на учители, които са упражнявали законосъобразно труда си по трудово правоотношение към 01. 01. 2023 г., поставя същите в неравноправно положение с останалите лица, на които са били изплатени и преизчислени трудовите възнаграждения.
В конкретиката на настоящия казус В. М. е упражнявала заеманата от нея длъжност „учител“ в СУ „Св. Св. К. и М.“ – Р. в периода от 01. 01. 2023 г. до момента на прекратяване на трудовото й правоотношение - на 24. 07. 2023 г. /поради пенсиониране/ наравно с останалите служители на училището. Поради тази причина работодателят съгласно чл. 14 от Закона за защита от дискриминация е следвало да заплати за този период на В. М. възнаграждение за извършения еднакъв или равностоен труд от нея, съпоставено с колегите й.
По отношение на т. I от оспорвания административен акт, съдът приема следното:
На министъра на образованието и науката е вменено като нарушение на антидискриминационното законодателство бездействието му да издаде указания по прилагането на Анекса към КТД и да упражни контрол по отношение на издадени незаконосъобразни такива от зам.-министъра. По смисъла на АПК бездействието на административен орган представлява неизвършването на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона или по нормативен акт. Издаването на указания или издаването на акт, с който да се отменят издадени такива от зам.-министър, не представляват бездействие по смисъла на АПК, а евентуално общ административен акт, ако е налице нормативно основание за издаването му. Но нито анексът, нито конкретна правна норма оправомощава министъра да издава указания по прилагането на КТД, т.е. еднолично да тълкува клаузите по многостранната сделка, каквато представляват КТД и Анексът към него. Издадените указания от зам.-министъра представляват правно становище относно тълкуването на анекса, което не е задължително за работодателите, съответно министърът няма конкретно законово задължение да упражнява контрол по отношение на него; още повече, ако както сочи КЗД, зам.-министърът действа от свое име при условията на делегирани правомощия, което не предполага съгласуване с министъра. Не се установява по делото и министърът да е сезиран с искане за издаване на указания или за отмяна на дадените такива от неговия заместник. Поради това съдът приема, че по делото не се установява бездействие на министъра на образованието и науката, в нарушение на конкретна норма, което да се определи като нарушение на Закона за защита от дискриминация.
Поради това оспореното решение в частта му по т. I е незаконосъобразно и следва да бъде отменено.
По отношение на т. IV от оспореното решение:
Съдът споделя изводите на Комисията за защита от дискриминация, че чрез текста на Анекса е създадена привидно неутрална разпоредба, като по този начин страните, подписали анекса, са дали повод за разнопосочното му тълкуване и различното му прилагане, в частност спрямо лицата с прекратени трудови правоотношения към 10. 08. 2023 г. В т. 1 от Анекса страните са се договорили текстът на чл. 27 от Колективния трудов договор за системата на предучилищното и училищното образование Д 01-269 от 6. 12. 2022 г. да се измени, като е договорено разпоредбата на чл. 27, ал. 2 да има следното съдържание: „осигурените средства от държавния бюджет на Република Б. за

2023 г. в размер на 524 млн. лв. се изразходват единствено и само за увеличение, считано от 01. 01. 2023 г., на индивидуалните работни заплати на заетите в системата на предучилищното и училищното образование педагогически специалисти и непедагогическия персонал и съответните разходи за осигурителните им вноски за сметка на работодателя. По този начин е създадена неяснота, дали увеличението на заплатите следва да бъде изплатено на служителите, заети в системата на предучилищното и училищното образование към 01. 01. 2023 г. или заети към 10. 08. 2023 г. /датата на подписване на Анекса/. Това от своя страна е предпоставило възможността за различното тълкуване на кои именно служители следва да бъде изплатеното увеличението, което е могло да бъде избегнато, ако изрично, точно и прецизно е упомената към кой момент се държи сметка за наличието на трудово правоотношение. В този смисъл и законосъобразно в оспорения акт е прието, че страните по Анекса са създали предпоставки за неравно третиране и дискриминация, вследствие на което В. М. е получила отказ за изплащане на допълнителното трудово възнаграждение и така е поставена в по-неблагоприятно положение от колегите й, които не са били с прекъснати трудови правоотношения към 10. 08. 2023 г.

По изложените съображения решението на КЗД в оспорената част по т. IV е законосъобразно и жалбата срещу него следва да бъде отхвърлена.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал. 3 от АПК на ответника следва да бъде присъдено юрисконсултско възнаграждение, съразмерно на отхвърлената част от жалбата, а именно в минимален размер от 50 евро, определено в съответствие с чл. 37 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ.

На основание чл. 226, ал. 3 от АПК настоящата инстанция следва да се произнесе и по разноските, сторени по адм.дело № 7412/2025 г. по описа на ВАС, но такива не са претендирани пред касационната инстанция в срока за това, поради което съдът не следва да се произнася в този смисъл.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 и чл. 159, т. 4 от АПК, съдът,

РЕШИ:

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ жалбата на министъра на образованието и науката против решение № 369/30.12.2024 г. по пр. № 297/2023 г. на Комисия за защита от дискриминация, **в частта му по т. III** и **ПРЕКРАТЯВА** производството по делото в тази част. В тази му част решението (имащо характер на определение) подлежи на обжалване пред ВАС с частна жалба в 7-дневен срок от уведомяване на страните.

ОТМЕНЯ решение № 369/30.12.2024 г. по пр. № 297/2023 г. на Комисия за защита от дискриминация **в частта му по т. I.**

ОТХВЪРЛЯ като неоснователна жалбата на министъра на образованието и науката срещу решение № 369/30.12.2024 г. по пр. № 297/2023 г. на Комисия за защита от дискриминация, **в частта му по т. IV**.

ОСЪЖДА Министерството на образованието и науката да заплати на Комисията за защита от дискриминация сумата в размер на 50 евро - юрисконсултско възнаграждение.

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

СЪДИЯ: