Р Е Ш Е Н И Е
№ 45123

гр. София, 17.11.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, **Първо отделение 4 състав,** в публично заседание на 27.10.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Ботева

при участието на секретаря Лилия Благоева, като разгледа дело номер **5606** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 124 от Закона за държавния служител /ЗДСл/, във връзка с чл. 145 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на П. Л. П., ЕГН [ЕГН], с адрес: [населено място],[жк], кв. С., [жилищен адрес] ет. 12, срещу заповед № ОСОС-30/09.04.2026 г. на изпълнителния директор на Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ) при Министерството на земеделието и храните /МЗХ/. С оспорения административен акт, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, чл. 5, ал. 1, т. 2 и т. 10 и ал. 2, т. 1 от Устройствения правилник на БАБХ, утвърдено длъжностно разписание на Национален диагностичен научноизследователски ветеринарномедицински институт „Проф. д-р Г. П.“ /НДНИВМИ/ от 08.04.2026 г. и одобрен доклад на директора на НДНИВМИ при БАБХ, е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателката за длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Административно-информационно обслужване и обучение“ /АИОО/ в НДНИВМИ при БАБХ, с ранг I-ви старши, считано от 09.04.2026 г., поради „съкращаване на длъжността“.

С жалбата, в съдебно заседание и с писмена защита, лично и чрез процесуалния си представител адв. Б., жалбоподателката развива подробни съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед на всички основания по чл. 146, т. 2 – 5 АПК. Твърди се, че актът е постановен при неспазване на установената форма поради липса на конкретни фактически основания и мотиви за извършеното съкращаване; при съществени нарушения на административнопроизводствените правила поради липса на надлежен писмен мотивиран доклад по чл. 14 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията /НПКДА/, съставен и регистриран преди издаването на заповедта; в нарушение на материалния закон, доколкото липсва реално

съкращаване на длъжността и нейните функции; както и в несъответствие с целта на закона и принципа на съразмерност по чл. 6 АПК вследствие на превратно упражняване на власт. Изтъква се, че съкращаването е персонално мотивирано, реализирано едва осем дни след преназначаването ѝ в института, при наличие на множество свободни юридически щатни бройки в агенцията и при нарушаване на действащото синдикално споразумение. Претендира се отмяна на заповедта и присъждане на направените по делото съдебни разноски.
Ответникът – изпълнителният директор на БАБХ, чрез процесуалния си представител гл. юрк. М., в становище по доказателствените искания и в съдебно заседание оспорва същата като неоснователна. Поддържа, че заповедта е издадена от компетентен орган, в законоустановената писмена форма, съдържа изискуемите фактически и правни основания и е съобразена с материалния закон. Твърди, че длъжността „главен юрисконсулт“ в НДНИВМИ е реално съкратена и заличена от новото длъжностно разписание, като на нейно място била разкрита нова експертна длъжност с финансово-счетоводни функции. Моли жалбата да бъде оставена без уважение.
Представителят на Софийска градска прокуратура, редовно призована за съдебното заседание, не изпраща представител и не изразява становище по спора.
Съдът, след като се запозна с материалите по делото, намира, че жалбата е процесуално ДОПУСТИМА.
Оспорването е насочено срещу индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, подлежащ на съдебен контрол за законосъобразност съгласно чл. 124, ал. 1 ЗДСл във връзка с чл. 145 АПК. Подадено е от надлежна страна – адресат на неблагоприятен административен акт, с който едностранно се прекратява съществуващото служебно правоотношение, поради което за нея е налице пряк и непосредствен правен интерес от оспорването по смисъла на чл. 147, ал. 1 АПК. Процесната заповед е връчена на служителя на 09.04.2026 г., а жалбата е депозирана в съда на 17.04.2026 г. /вх. № 13089/17.04.2026 г./, т.е. в рамките на 14-дневния преклузивен срок по чл. 149, ал. 1 АПК. Жалбата отговаря на изискванията за форма и съдържание по чл. 150 и чл. 151 АПК, а съгласно чл. 126 ЗДСл държавна такса за производството не се дължи.
От събраните по делото писмени и гласни доказателства, преценени поотделно и в тяхната взаимовръзка, се установява следната фактическа обстановка:
Жалбоподателката П. Л. П. е дългогодишен държавен служител в системата на ветеринарномедицинския контрол и безопасността на храните. От представената служебна книжка и приложеното служебно досие е видно, че тя е заемала последователно различни експертни и ръководни длъжности в Националната ветеринарномедицинска служба /НВМС/ и БАБХ от 2003 г., включително юрисконсулт, старши юрисконсулт, главен юрисконсулт и началник на отдел в дирекция „Правна“ при Централно управление /ЦУ/ на БАБХ. Със заповед № СПР-059/12.03.2026 г. на главния секретар на БАБХ, издадена на основание чл. 75, ал. 2 ЗДСл и чл. 27, ал. 1 от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация /НУРОИСДА/ въз основа на получена годишна оценка за изпълнението „Изключително изпълнение“, П. е повишена в ранг I-ви старши. За целия период на държавната служба срещу нея не са провеждани дисциплинарни производства и не са ѝ налагани дисциплинарни наказания.
До 31.03.2026 г. П. заемала длъжността началник на отдел „Управление на собствеността и трудово законодателство“ в дирекция „Правна“ при ЦУ на БАБХ. Със заповед № ОСПД-096/31.03.2026 г. на изпълнителния директор на БАБХ, на основание чл. 82, ал. 1 ЗДСл и въз основа на подадено писмено съгласие от 31.03.2026 г., тя е преназначена на длъжност „главен юрисконсулт“ в отдел „Административно-информационно обслужване и обучение“ в НДНИВМИ

при БАБХ, с ранг I-ви старши и съответна основна месечна заплата, считано от 01.04.2026 г.
Според утвърденото длъжностно разписание и поименно разписание на длъжностите в НДНИВМИ, действащи към 01.04.2026 г., в отдел АИОО е фигурирала една щатна бройка за длъжността „главен юрисконсулт“, заета от жалбоподателката. Според утвърдената длъжностна характеристика за тази позиция, преките задължения включват цялостно правно обслужване и процесуално представителство на института, съгласуване на договори, заповеди и актове, участие в комисии по Закона за обществените поръчки /ЗОП/, изготвяне на становища и подпомагане на дейността по признаване на професионална квалификация.
Осем дни след встъпването на П. в длъжност, с оспорената заповед № ОСОС-30/09.04.2026 г. на изпълнителния директор на БАБХ, служебното ѝ правоотношение е прекратено, считано от 09.04.2026 г., на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл поради „съкращаване на длъжността“. В акта е разпоредено изплащането на обезщетения по чл. 106, ал. 4 ЗДСл /за неспазен едномесечен срок на предизвестие/, по чл. 106, ал. 2 ЗДСл /за оставане без работа до 2 месеца/ и по чл. 61 ЗДСл /за 62 дни неизползван платен годишен отпуск/. Заповедта е връчена на служителя на същата дата – 09.04.2026 г.
Като фактически основания в заповедта са възпроизведени „утвърдено длъжностно разписание на НДНИВМИ от 08.04.2026 г. и одобрен доклад на директора на НДНИВМИ при БАБХ“. Представеният по делото писмен документ, наименуван „Доклад от проф. д-р Х. Д. – директор на НДНИВМИ до изпълнителния директор на БАБХ относно промени в длъжностното разписание на НДНИВМИ“, не съдържа регистрационен номер – за извеждане или завеждане в съответна система за документооборот, нито дата на съставяне или одобряване. В съдържанието му се предлага длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел АИОО да бъде трансформирана и преместена като „главен експерт“ в отдел ФСД, с мотива, че институтът има сключен граждански договор за абонаментно правно обслужване с адвокат Б. С. /Договор № 10/16.01.2026 г. със срок до 16.01.2027 г./, поради което липсвала необходимост от щатен юрист.
Във връзка с автентичността и регистрацията на този доклад по делото са събрани писмени и гласни доказателства. С писмо по делото рег. № Ю-336/03.06.2026 г. изпълнителният директор на БАБХ изрично удостоверява пред съда, че при извършена служебна проверка в Административната информационна система /АИС/ „е-Документооборот“ и регистратурата на БАБХ не е открит запис относно одобрен доклад на директора на НДНИВМИ, въз основа на който е извършено съкращаването на длъжността, като същевременно е отразено, че заповедта за прекратяване е регистрирана на 09.04.2026 г. в 08:28 часа.
В съдебно заседание на 13.10.2026 г. като свидетел е разпитан проф. д-р Х. Д., заемал длъжността директор на НДНИВМИ в периода от 17.03.2026 г. до месец май 2026 г. Свидетелят потвърждава, че положеният върху хартиения носител подпис е негов, но категорично заявява, че няма никакво отношение към изготвянето и подготовката на този доклад. Свидетелят изрично посочва, че документът е бил съставен от дирекция „Човешки ресурси“ в ЦУ на БАБХ, където се съставяли кадровите документи, че директорите на институти не са били информирани предварително, като не дава точен отговор кога и при какви обстоятелства е подписал доклада.
По делото са приети Вътрешните правила за обмен на документи по електронен път и документи на хартиен носител в БАБХ, утвърдени със заповед № РД11-1935/26.06.2025 г. на изпълнителния директор на БАБХ /в сила от 01.07.2025 г./. Съгласно чл. 3, чл. 4, ал. 1 и чл. 25 от тези правила, всички вътрешни организационно-разпоредителни документи, включително докладите, задължително се изготвят, съгласуват, подписват с квалифициран електронен подпис /КЕП/ и регистрират чрез АИС „е-Документооборот“, като регистрацията генерира задължителен регистрационен индекс и времеви запис, неподлежащи на заличаване.

От представените от ответника справки за свободните длъжности и длъжностни разписания на ЦУ на БАБХ /в сила от 27.03.2026 г. и от 04.05.2026 г./ и поименни разписания /в сила от 07.04.2026 г. и от 16.04.2026 г./ се установява, че към периода на съкращаването /01.04.2026 г. – 15.04.2026 г./ в системата на БАБХ са съществували множество незаети, вакантни щатни длъжности за лица с висше юридическо образование, в това число в ЦУ на БАБХ: началник на отдел „Правно-нормативно обслужване“ в дирекция „Правна“; началник на отдел „Управление на собствеността и трудово законодателство“ в дирекция „Правна“ /предишната длъжност на жалбоподателката/; старши юрисконсулт и юрисконсулт в дирекция „Правн“; главен юрисконсулт и старши юрисконсулт в дирекция „Обществени поръчки“, както и главен юрисконсулт в ОДБХ – Л..

По делото е прието и Споразумение от 25.10.2024 г., сключено между БАБХ и синдикалните организации към КНСБ и КТ „Подкрепа“, със срок на действие две години от 01.06.2024 г. /действащо към датата на уволнението/. Съгласно чл. 15 от Споразумението, при структурни промени, касаещи служебните правоотношения на синдикални членове, органът по назначаването е длъжен да проведе задължителни предварителни консултации със синдикатите, придружени със социална програма и споразумение. Между страните не се спори, че П. е дългогодишен синдикален член към КНСБ и от възнаграждението ѝ ежемесечно е удържан синдикален членски внос. Доказателства за инициирани или проведени консултации със синдикалните организации по повод преструктурирането в НДНИВМИ от ответника не са представени.

Представен е и Договор № 10/16.01.2026 г. за предоставяне на правни услуги, сключен между НДНИВМИ и адвокат Б. С., ведно с Анекс № 1 от 23.04.2026 г., с който страните прекратяват договора по взаимно съгласие, считано след датата на уволнението на П.. Съгласно чл. 1 „Предмет на договора“ бил: възложителят възлага, а изпълнителят приема да предоставя текущи правни консултации и да оказва текуща правна помощ на възложителя, при и по повод осъществяваната от него дейност, разрешаване на трудово-правни спорове, обявяване на обществени поръчки, изготвяне на договори, юридически консултации, даване на правни становища, срещу заплащане на възнаграждение в размер, срок и при условия съгласно настоящия договор.

При така установената фактическа обстановка, съдът извърши служебна проверка на законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания, визирани в чл. 146 АПК, съгласно императивното изискване на чл. 168, ал. 1 АПК, като достигна до следните правни изводи:

Заповедта е издадена от орган, разполагащ с материална и териториална компетентност. Съгласно чл. 6, ал. 1 ЗДСл държавната служба се изпълнява въз основа на назначаване от компетентен орган на държавна власт. По силата на чл. 5, ал. 1, т. 2 и т. 10 и ал. 2, т. 1 от Устройствения правилник на БАБХ, изпълнителният директор на БАБХ е орган по назначаването на държавните служители в агенцията и нейните специализирани структури /включително НДНИВМИ/. Същият разполага с правомощието едностранно да прекратява служебните правоотношения по реда на чл. 106 ЗДСл., поради което не е налице порок на оспорения акт по чл. 146, т. 1 АПК касателно компетентността на органа.

Относно формата на акта и твърденията за наличие на съществените нарушения на административнопроизводствените правила - чл. 146, т. 2 и т. 3 АПК, заповедта е издадена в писмена форма и съдържа задължителните реквизити по чл. 108, ал. 1 ЗДСл – правно основание, придобит ранг и определени обезщетения. Съдът обаче намира, че при издаването ѝ са допуснати съществени нарушения на изискванията за форма и на административнопроизводствените правила по смисъла на чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК и чл. 146, т. 2 и т. 3 АПК.

Съгласно константната съдебна практика на Върховния административен съд /така решение по адм.д. № 7849/2025 г., по адм.д. № 2544/2025 г. и адм.д. № 6824/2023 г./, мотивите на заповедта за прекратяване на служебно правоотношение поради съкращаване на длъжността могат да се съдържат и в предхождащите я документи от административната преписка, но само ако те са надлежно индивидуализирани и безспорно установени по дата, авторство и съдържание. По силата на чл. 14, ал. 1 НПКДА, промените в длъжностното разписание на съответната администрация задължително се предлагат само с писмен мотивиран доклад, обосноваващ необходимостта от извършването им при наличие на предпоставките по ал. 2 – адекватно изпълнение на функциите, по-добро постигане на целите или промяна в организацията и обема на работата.
В разглеждания случай посоченият в заповедта „доклад на директора на НДНИВМИ“ не съдържа входен/изходен номер, нито дата. От официалната справка от деловодната система на БАБХ безспорно се установи, че такъв доклад въобще не е регистриран и не съществува в АИС „е-Документооборот“, което представлява пряко нарушение на утвърдените Вътрешни правила за документооборота на БАБХ /заповед № РД11-1935/26.06.2025 г./. Нещо повече, разпитаният в качеството на свидетел негов формален съставител проф. д-р Д. изрично отрича да е подготвял доклада или да е правил предложение за съкращаване на юридическата бройка в ръководения от него институт. При това положение представеният на хартиен носител документ е лишен от доказателствена сила за съществуването на надлежно проведена подготвителна процедура по мотивиране на щатната промяна преди издаването на заповедта. Липсата на надлежен мотивиран доклад по чл. 14, ал. 1 НПКДА съставлява съществено процедурно нарушение по чл. 146, т. 3 АПК и води до пълна липса на фактически основания за издаване на акта по чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК, тъй като лишава съда от възможност да провери дали съкращаването отговаря на обективните потребности на администрацията.
На следващо място, съдът констатира самостоятелно съществено нарушение на процедурата поради неспазване на чл. 15 от действащото в БАБХ Споразумение от 25.10.2024 г. със синдикатите. Клаузата въвежда задължителни предварителни консултации с представителните синдикални организации при структурни промени, засягащи служебните правоотношения на синдикални членове. Ответникът изрично признава качеството на жалбоподателката на синдикален член, но не ангажира никакви доказателства за изпълнение на това задължение. Неспазването на договорената в синдикалното споразумение предварителна съгласувателна процедура представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила и опорочава издадения акт.
По отношение на материалната законосъобразност на процесната заповед - чл. 146, т. 4 АПК във вр. с чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, съдът съобрази следното: За да е налице реално съкращаване на длъжността по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, е необходимо длъжността да е премахната като нормативно установена позиция в щатното разписание и същевременно нейните присъщи функции, задачи и задължения, очертани в длъжностната характеристика, да са престанали да съществуват или да са претърпели толкова съществено изменение, че новата им съвкупност да дефинира качествено нова длъжност /в този смисъл съдебна практика рещение по адм.д. № 10945/2025 г. на ВАС, по адм.д. № 11276/2024 г. на ВАС и др.).
В случая формално длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел АИОО е заличена в разписанието от 08.04.2026 г. и е трансформирана в „главен експерт“ в отдел „Финансово-стопанска дейност“. От доказателствата обаче се установява, че правните функции и необходимостта от текущо юридическо обслужване на НДНИВМИ не са отпаднали обективно – институтът е запазил функциите си по сключване на договори, провеждане на процедури по ЗОП, издаване на актове и

процесуално представителство, като тези дейности са били възложени паралелно на външен адвокат по Договор № 10/16.01.2026 г. Използването на външни правни услуги не може да обоснове реално отпадане на трудовата функция на щатния юрисконсулт, а напротив – доказва перманентната необходимост от правно обслужване на административната структура. При липса на реално отпадане на функциите е налице само привидно /фиктивно/ съкращаване, което противоречи на материалния закон.

Настоящият съдебен състав намира за изцяло доказано и основанието по чл. 146, т. 5 вр. чл. 4, ал. 2, чл. 6 и чл. 169 АПК – издаване на акта в несъответствие с целта на закона, принципа на съразмерност и при превратно упражняване на власт.

Правото на органа по назначаването да извършва организационни и структурни промени в рамките на утвърдената численост представлява оперативна самостоятелност, чиято законова цел е оптимизиране на работата, повишаване на ефективността и осигуряване на по-добро функциониране на администрацията. По силата на чл. 169 АПК съдът проверява дали органът е упражнил дискреционната си власт в съответствие с материалния закон и неговата цел, както и дали е спазил принципа на съразмерност по чл. 6, ал. 1 – 5 АПК – да действа разумно, добросъвестно и справедливо, без да засяга правата на служителя в по-голяма степен от най-необходимото /така решение по адм. д. № 7697/2025 г. на ВАС, по адм. д. № 6905/2025 г. на ВАС, решение № 3928/07.04.2026 г. по адм. д. № 142/2026 г. на ВАС). Върховният административен съд последователно приема, че съкращаването по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл е недопустимо да бъде насочено персонално към личността на конкретен държавен служител с цел неговото освобождаване. В настоящия казус безспорно установената хронология на събитията сочи наличие на такъв мотив, доколкото на 12.03.2026 г. П. е повишена в ранг I-ви старши при най-висока годишна оценка „Изключително изпълнение“; на 31.03.2026 г. е преназначена от длъжността началник отдел в дирекция „Правна“ при ЦУ на БАБХ на длъжността главен юрисконсулт в НДНИВМИ, считано от 01.04.2026 г.; едва осем дни след това /на 09.04.2026 г./ новозаеманата длъжност е съкратена; мъм същия момент в ЦУ на БАБХ /включително в дирекция „Правна“ и дирекция „Обществени поръчки“/ са съществували множество незаети, вакантни длъжности от същото и сходно ниво /включително длъжността началник отдел, която П. току-що е освободила/. Органът по назначаването не е обсъдил каквато и да е възможност за запазване на служебното правоотношение на висококвалифициран служител с над 20 години стаж в тази администрация, а е пристъпил директно към крайната мярка по прекратяване на служебното правоотношение.

Последователността от преназначаване на служителя на длъжност в Института и експресното съкращаване броени дни след това, при липса на реална необходимост и при налични свободни щатове в централната администрация, не доказва по несъмнен начин, че административната власт е упражнена за оптимизация на структурата, засягайки стабилитета на държавната служба и отстраняване на конкретното лице. Същото представлява превратно упражняване на власт и съществено нарушение на чл. 6, ал. 1 и ал. 2 АПК и чл. 146, т. 5 АПК, което обуславя незаконосъобразността на оспорения акт.

По изложените съображения оспорената заповед № ОСОС-30/09.04.2026 г. на изпълнителния директор на БАБХ следва да бъде отменена изцяло като незаконосъобразна.

При този изход на спора и на основание чл. 143, ал. 1 АПК, право на разноски има жалбоподателката. Претенцията е заявена своевременно в съдебно заседание и се подкрепя от приложените писмени доказателства: Договор за правна защита и съдействие от 17.06.2026 г., сключен с адвокат Б. Б., в който е отразено заплатено в брой адвокатско възнаграждение в размер 2 000,00 евро /две хиляди евро/, както и платежно нареждане от 03.07.2026 г. за внесен депозит за

призоваване на свидетел в размер 30,00 евро /тридесет евро/, изплатен на свидетеля с разходен касов ордер в съдебно заседание на 13.10.2026 г. Общият размер на направените и доказани разноски възлиза на 2 030,00 евро /две хиляди и тридесет евро/, като тази сума следва да бъде възложена в тежест на юридическото лице, в чиято структура е административният орган по арг. §1, т. 2 ДР АПК – Българска агенция по безопасност на храните.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ АПК, Административен съд София - град, I отделение, 4 състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ заповед № ОСОС-30/09.04.2026 г. на изпълнителния директор на Българска агенция по безопасност на храните, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на П. Л. П., ЕГН [ЕГН], за длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Административно-информационно обслужване и обучение“ в Национален диагностичен научноизследователски ветеринарномедицински институт „Проф. д-р Г. П.“ при БАБХ, с ранг I-ви старши, считано от 09.04.2026 г.

ОСЪЖДА Българска агенция по безопасност на храните, със седалище и адрес на управление: [населено място], [улица], да заплати на П. Л. П., ЕГН [ЕГН], сумата в размер **2 030,00 евро /две хиляди и тридесет евро/**, представляваща направени по делото разноски.

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

СЪДИЯ: