

РЕШЕНИЕ

№ 36229

гр. София, 18.09.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 45 състав, в
публично заседание на 15.09.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Евгени Стоянов

при участието на секретаря Теменужка Стоименова, като разгледа дело номер **4333** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 124, вр. чл. 107, ал. 2 от Закона за държавния служител (ЗДСл).
Образувано е по жалба на К. Ж. Л., ЕГН [ЕГН], адрес: [населено място],[жк], [улица], ет. 2, ап. 5, срещу Заповед № 519 / 16.03.2026 г. на Председателя на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет за прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя, считано от 16.03.2026 г., поради получена най-ниска годишна оценка на изпълнението на длъжността.
В жалбата са изложени доводи, че не са спазени изискванията на закона за образците на формулярите, утвърдени в Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация в Приложение 3 и Приложение 4. Липсват изискуемите реквизити на формуляра, утвърден в Приложение 3 от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация. Не е посочена датата на извършване на междинната среща. Мобилността в НАП обхваща периода от 16.06.2025 г. до 23.01.2026 г., който съставлява период от 104 дни. Този период не покрива минималния период, който е 124 дни. Към началната дата на мобилност (16.06.2025 г.) и. д. директор на дирекция „Административно-правно обслужване и човешки ресурси“ е бил юрисконсулт С. Т.. Към датата на провеждане на годишната атестация (13.03.2026 г.) с ръководни функции на директор дирекция „Административно-правно обслужване и човешки ресурси“ е бил В. Б.. При издаване на заповедта е нарушена целта на закона. През м. януари К. Ж. Л. е получила допълнително възнаграждение за постигнати резултати, въпреки че не е подлежала на атестация.
В първото по делото съдебно заседание, жалбоподателят К. Ж. Л., редовно уведомена, се явява лично. Не се представлява.
Ответникът – Председателят на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет,

редовно призован, не се явява. Представлява се от юрисконсулт Н. Н., с пълномощно. Иска от съда да отхвърли жалбата като неоснователна.

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото писмени доказателства, приема за установено следното от фактическа страна:

Видно от представената заповед за прекратяване на служебното правоотношение, К. Ж. Л., е заемала длъжността: старши юрисконсулт, с ранг I младши, в дирекция „Административно-правно обслужване и човешки ресурси“, част от Общата администрация на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет. Това обстоятелство не е спорно между страните.

В оспорената заповед като причини за прекратяването на служебното правоотношение е посочено следното: получена най-ниска годишна оценка на изпълнението на длъжността.

На основание чл. 61, ал. 2 от ЗДСл на К. Ж. Л. е изплатено обезщетение за неизползван платен годишен отпуск за 2026 г. в размер на 3 (три) работни дни.

По делото е приложен Формуляр за оценка на изпълнението на длъжността от висшите държавни служители, служители, заемащи ръководни длъжности и експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, който представлява по съдържанието си Приложение № 2 към чл. 19, ал. 1, т. 1 от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА), в сила от 01.07.2012 г.

В точка първа от формуляра се съдържа индивидуален работен план за периода от 01.01.2025 г. до 31.12.2025 г. В този план са определени следните цели: 1) изготвяне на становища и разработване на предложения за решения на правни проблеми, свързани с дейността на ДАБ при МС; правно осигуряване на дейността на агенцията и следене за спазване на нормативните актове; оказване на помощ в работата на специализираната администрация и териториалните ѝ поделения с даване на становища по прилагането на нормативните и поднормативните актове. 2) изготвяне на докладни записки, както и проекти на заповеди и други административни актове, свързани с функционалните отговорности на ДАБ при МС. 3) даване на становища и консултации по правни въпроси. Чрез анализи, становища, предложения и препоръки, съобразно нормативните актове и вътрешните правила се подпомага вземането на решения на по-високите управленски нива. 4) процесуално представителство по иски производства и по изпълнителни дела по дела, в които ДАБ е страна. 5) участие в работата на постоянни и временни комисии или работни групи в ДАБ при МС, сформирани със заповед на председателя или прекия ръководител. 6) изпълнение на други възложени задачи от директора на дирекцията и главния секретар.

Във формуляра е посочена дата на съгласуване на индивидуалния работен план - 10.02.2025 г., под която се е подписал оценяващият ръководител, както и К. Л..

Не е провеждана междинна среща като част от процедурата по оценка на изпълнението.

По делото е представена Заповед № 01 – 171 / 22.11.2022 г., издадена на основание чл. 10д от ЗДСл., с която К. Ж. Л., ЕГН [ЕГН], е назначена на длъжност: „старши юрисконсулт“, длъжностно ниво – 9, експертно ниво – 5, с ранг I младши, в дирекция „Административно-правно обслужване и човешки ресурси“, част от Общата администрация на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет, считано от 22.11.2022 г.

Представено е споразумение по чл. 81б от ЗДСл., по силата на което държавният служител К. Ж. Л. е преместена временно, за срок от 4 (четири) години, считано от 16.06.2025 г., да изпълнява длъжността „старши експерт“ в друга администрация, а именно – в отдел „Взаимна помощ при събиране“, дирекция „Централно звено за връзки“ в Централно управление на Националната агенция за приходите (НАП). Споразумението е от дата 04.06.2025 г. и е подписано от изпълнителния директор на НАП, от председателя на ДАБ при МС и от К. Л..

Временното преместване на К. Ж. Л. е прекратено със Заповед № РД – 05 – 38 / 16.01.2026 г.,

издадена от органа на изпращаща администрация – Председателят на ДАБ при МС. В заповедта е посочено, че прекратяването е считано от дата 26.01.2026 г.

Ответникът е представил копие на служебна книжка; споразумение на основание чл. 81б от ЗДСл; извлечение от Заповед № I – 936 / 22.12.2025 г.; Искане с № ЕО – 24 – 30 – 29 / 15.01.2026 г. на НАП – ЦУ; формуляр за оценка на длъжността; служебна бележка и др.

В резултат от проведена среща между К. Л. и директор на дирекция „Административно-правно обслужване и човешки ресурси“, част от Общата администрация на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет В. Б. на дата 13.03.2026 г., като част от процедурата по годишно оценяване на изпълнението, е издадена оспорената Заповед № 519 / 16.03.2026 г. на Председателя на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет за прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя, считано от 16.03.2026 г., поради получена най-ниска годишна оценка на изпълнението на длъжността, на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл.

Недоволна от така издадената заповед К. Ж. Л. я оспорва пред състав на АССГ.

При така установената фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи:

Жалбата е подадена в срок предвид датата на връчване. Заповедта е връчена на дата 16.03.2026 г., а жалбата до АССГ е подадена на дата 30.03.2026 г. Жалбата е допустима. Производствата по ЗДСл са освободени от държавна такса.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Настоящият състав при своето произнасяне съобрази мотивите на Тълкувателно решение № 2 от 25.06.2012 г. на ВАС, Общо събрание на колегиите. В мотивите на това решение е посочено, че „може да бъде направена аналогия с нормата на чл. 107, ал. 2 от ЗДСл, според която органът по назначаването може да прекрати служебното правоотношение без предизвестие с държавен служител, получил възможно най-ниската обща оценка при атестиране, в едномесечен срок от получаване на окончателната оценка. В тази хипотеза се проверява единствено спазването на правилата на процедурата по атестиране, регламентирана в Наредбата за условията и реда за атестиране на служители в държавната администрация, но не и направената оценка при атестирането.“

С оглед разпоредбата на чл. 168, ал. 1 от АПК, съгласно която, съдът е длъжен служебно да провери наличието на всички основания за незаконосъобразност на оспорения административен акт, посочени в чл. 146, т. 1 – т. 5 от АПК, настоящият съдебен състав приема, че Заповед № 519 / 16.03.2026 г. на Председателя на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет, с която е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя, поради получена възможно най – ниска оценка на изпълнението на длъжността, на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл, е издадена от компетентен орган. Заповедта е издадена от Председателя на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет. Същият се явява орган по назначаване по смисъла на ЗДСл. По делото (л. 8) е приложена Заповед № 01 – 171 / 22.11.2022 г., издадена на основание чл. 10д от ЗДСл., с която К. Ж. Л., ЕГН [ЕГН], е назначена на длъжност: „старши юрисконсулт“. Тази заповед е издадена от Председателя на Държавната агенция за бежанците при МС.

Оспорената заповед е издадена в предвидената от закона форма, като съдържа всички изискващи се съгласно чл. 108, ал. 1, изр. първо от ЗДСл реквизити – посочено е правното основание за прекратяване.

Заповедта е издадена в преклузивния едномесечен срок.

Не е налице обаче фактическото основание за издаване на заповедта. Съдът взе предвид, че уредбата на оценяване на изпълнението на държавните служители се намира в ЗДСл и в Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., обн. ДВ, бр. 49 от 2012 г.). В този

подзаконов нормативен акт са посочени основните цели на оценяването на изпълнението и на повишаването. Една от целите е определяне на нуждите от развитие на всеки служител и подобряване на неговата компетентност (чл. 1, ал. 2, т. 4 от Наредбата). Друга цел е създаването на условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие (чл. 1, ал. 2, т. 6 от Наредбата).

В разпоредбата на чл. 76, ал. 5 от ЗДСл е посочено, че оценяването на изпълнението на длъжността се извършва въз основа на две групи обстоятелства. Първо, оценка на постигнатите цели, които са били предварително определени в работен план, или алтернативно оценка на изпълнението на преките задължения и поставените задачи (чл. 76, ал. 5, т. 1 ЗДСл). Второ, оценка на показаните компетентности (чл. 75, ал. 5, т. 2 ЗДСл). Относителните разпоредби от Наредбата се съдържат в членове от 13 до 20. Те регламентират провеждането на заключителна среща и определяне на годишна оценка на изпълнението. Интервюто (заключителната среща) притежава ретроспективна характеристика. То дава отговор на въпросите: степента, в която са постигнати целите в индивидуалния работен план – за висшите държавни служители, служителите на ръководни длъжности и на експертни длъжности с аналитични и / или контролни функции (чл. 13, ал. 3, т. 1 от Наредбата); степента, в която са постигнати изискванията към изпълнението на преките задължения и/или изпълнението на възложените конкретни задачи – за служителите на експертни длъжности със спомагателни функции и на технически длъжности (чл. 13, ал. 3, т. 2 от Наредбата); степента, в която оценяваният е показал компетентностите, необходими за ефективно изпълнение на заеманата длъжност (чл. 13, ал. 3, т. 3 от Наредбата). На последно място, по силата на чл. 13, ал. 3, т. 4 от Наредбата, на заключителната среща се обсъжда въпросът за подходящи действия за развитие на служителя (вж. чл. 13, ал. 3, т. 1 – 4 от Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация). Всичко посочено дотук води до извод, че заключителната среща трябва да приключи с поставяне на годишна оценка на изпълнението.

Съгласно разпоредбата на чл. 76, ал. 1 и ал. 2 от ЗДСл, държавният служител ежегодно се оценява за изпълнението на длъжността, като оценяването на изпълнението на длъжността обхваща периода от 1-ви януари до 31-ви декември на съответната година. АLINEA 4 и ал. 5 на чл. 76 от ЗДСл определят, че оценяването на изпълнението на длъжността на служителя се извършва от оценяващ ръководител, на когото служителят е непосредствено подчинен, въз основа на постигането на предварително определени цели или изпълнението на преките задължения и поставените задачи и показани компетентности. Според чл. 2 от НУРОИСДА, оценяването на изпълнението на длъжността от служителите в държавната администрация се извършва ежегодно въз основа на постигането на предварително определени цели или изпълнението на преките задължения и поставените задачи, и на показаните компетентности. Оценяването се извършва на три етапа, като съдържанието на същите, както изготвянето и целите на работния план и общата оценка са подробно регламентирани с разпоредбите на чл. 9 – 11 от НУРОИСДА. Общата оценка следва да отразява изпълнението на целите на работния план и показаните компетентности на служителя за целия период на атестиране, да е извършена от оценяващия ръководител безпристрастно и компетентно въз основа на обективно установими факти и обстоятелства, да е мотивирана и да намери отражение в съответния формуляр по образец (чл. 16, ал. 1, чл. 18, ал. 1 и чл. 19а, ал. 1 от НУРОИСДА).

По делото е представено Приложение № 2 към чл. 19, ал. 1, т. 1 (Формуляр за оценка на изпълнението на длъжността от висшите държавни служители, служители, заемащи ръководни длъжности и експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции), подписан от З. Д.. Формулярът е издаден на К. Ж. Л. от структурна звено: Централно управление на Национална

агенция за приходите / ресор „Събиране и обмен на информация“ / Дирекция „Централно звено за връзка“ / Отдел „Взаимна помощ при събиране“. Позиция: Старши експерт по приходите. Период на оценяване: 16.06.2025 – 31.12.2025 г.

В този период К. Л. не е била оценявана, съобразно правното действие на разпоредбата на чл. 6 от НУРОИСДА, по силата на която всеки служител, който има действително отработени най-малко 6 месеца за една календарна година, подлежи на оценяване. В структурата на НАП Л. няма отработени най-малко 6 месеца за една календарна година.

Съгласно разпоредбата на чл. 7 от НУРОИСДА при преназначаване на друга длъжност в същата администрация, при временно преминаване на държавна служба в друга административна структура, при командироване по реда на чл. 86а от Закона за държавния служител, при дългосрочно командироване в чужбина, както и при предсрочно прекратяване на командироването служителят се оценява за изпълнението на тази длъжност, която е заемал по-дълго през съответната година.

К. Л. на практика не е била оценена за 2025 г. Спрямо нея няма годишна оценка на изпълнението от нито една от двете административни структури, в които е изпълнявала държавна служба. Във формуляра, който е относим към предмета на делото (за периода 01.01.2025 – 31.12.2025 г., находящ се на л. 32-35 от делото) в полето „годишна оценка на изпълнението“ е посочено, че „годишна оценка на Л. не е възможна тъй като е работила в Д. по-малко от 6 месеца“. В полето „мотивите на оценявания ръководител“ е посочено следното: „Старши юрисконсулт Л. не е оценявана в НАП през второто полугодие на 2025 г. За времето от 01.01.2025 г. до м. юни 2025 г. поставените цели и изисквания не са изпълнени, съобразно индивидуалния план.“

В полето „Бъдещ потенциал за развитие на служител“ е посочено: „Степента на реализираните цели и задачи през първото полугодие на 2025 г. не позволява извод за потенциал и развитие.“

Всичко това показва, че правоотношението на К. Ж. Л. е прекратено незаконосъобразно. Хипотезата на чл. 107, ал. 2 от ЗДСл. предвижда като юридически факт, който служи като основание за прекратяване на правоотношението със служител, последният да е получил възможно най-ниската оценка на изпълнението на длъжността. Възможно най-ниската оценка на изпълнението е тази, описана в точка пет на чл. 16 от НУРОИСДА, а именно – 5) оценка "Неприемливо изпълнение", когато оценяваният едновременно: а) не е изпълнил преобладаващата част от целите в индивидуалния си работен план на нивото на изискванията/критериите, определени в него, като неизпълнението е предизвикано от обстоятелства, зависещи от служител; б) е показал за преобладаващата част от компетентностите знания, умения и поведение, неотговарящи на изискванията в приложение № 1 и приложение № 1а.

Едва когато оценяваният служител е получил такава оценка в правната сфера на органа по назначаване се поражда правомощието да прекрати служебното правоотношение с конкретния държавен служител. Това правомощие попада в полета на оперативната самостоятелност на органа по назначаване, като законодателят използва израза „може да прекрати“. Тоест и при наличие на възможно най-ниска оценка органът не е длъжен при условията на обвързана компетентност да прекрати служебното правоотношение. Това е основна разлика с описаните в чл. 107, ал. 1 от ЗДСЛ хипотези, които очертават обвързана компетентност за органа по назначаване. При наличие на някоя от тях органът трябва да прекрати служебното правоотношение. Когато органът упражнява правомощието си по чл. 107, ал. 2 ЗДСл той може и да не прекрати служебното правоотношение. Когато реши да го направи обаче, органът по назначаване трябва да се съобрази с Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на ВАС. В точка 2 от това решение е посочено, че в случаите, когато административният орган е овластен да реши

въпроса по свободна преценка, необсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, които пряко касаят решавания въпрос, и / или неизлагането на мотиви съставляват основания за отмяна на административния акт.

Обстоятелството, че органът по назначаване действа при условията на оперативна самостоятелност, когато прилага диспозицията на чл. 107, ал. 2 от ЗДСл, го обвързва със задължението да изложи мотиви защо намира, че в конкретния случай трябва да се прекрати служебното правоотношение. Единственият мотив в Заповед № 519 / 16.03.2026 г. на Председателя на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет за прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя, считано от 16.03.2026 г. е: получена най-ниска годишна оценка на изпълнението на длъжността.

Както вече се отбеляза, К. Л. на практика няма поставена годишна оценка на изпълнението. Тоест, заповедта е издадена при пълна липса на основният юридически факт, което я прави материално незаконосъобразна. Това не може да се приеме за формален пропуск, доколкото в полето за оценката са посочени и причините, които според органа по назначаване са довели до невъзможност Л. да получи годишна оценка на изпълнението, а именно – „годишна оценка на Л. не е възможна тъй като е работила в Д. по-малко от 6 месеца“.

Този извод се подкрепя и от сравнението с формулярите, които са приложени към материалите по делото и се отнасят за предходни години. Така например във формуляра за 2024 г. е посочено: „Изпълнението напълно отговаря на изискванията“ (т. 3 на чл. 16 от НУРОИСДА). Във формуляр за 2023 г. е посочено „Изпълнението надвишава изискванията“ (съответно на т. 2 на чл. 16 от НУРОИСДА).

Съдът намира, че са нарушени и целите на атестирането, регламентирани в чл. 1, ал. 2 от НУРОИСДА. Те са свързани със създаване на условия за ефективно управление на изпълнението за постигане на целите на съответната административна структура; оценяване приноса на отделния служител за изпълнението на целите на съответните административно звено и структура, справедливо определяне на възнагражденията на служителите; подобряване на работните взаимоотношения и създаване на условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие.

По изложените съображения, АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-град, I-во отделение, 45-ти състав на основание чл. 172, ал. 2 от АПК:

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по жалба на К. Ж. Л. Заповед № 519 / 16.03.2026 г. на Председателя на Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет за прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя, считано от 16.03.2026 г., поради получена най-ниска годишна оценка на изпълнението на длъжността.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховен административен съд на Република България в 14 дневен срок от съобщението му чрез Административен съд София – град до страните.