

# РЕШЕНИЕ

№ 16767

гр. София, 30.04.2026 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 31 състав, в**  
публично заседание на 02.02.2026 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Веселина Женаварова**

при участието на секретаря Розалия Радева, като разгледа дело номер **10909** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145-178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл.68, ал.1 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.).

Образувано е по жалба от Министерски съвет на Република България, подадена чрез проц.представител И. Г., срещу Решение №284/03.10.2025г. на Комисията за защита от дискриминация, Четвърти специализиран постоянен заседателен състав, постановено по пр. № 426/ 2021 г. по описа на Комисията за защита от дискриминация, в частта му, с която е установено, че изключването на магистър-фармацевтите, които по реда на чл.222, ал.1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина работят в обществени аптеки за обслужване на населението, сред които са и заинтересованите страни С. Г. и Р. Ц., от обхвата на медицинския персонал имащ право на допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка съгласно нормата на чл.5, ал.1 от Закона за бюджета на Националната здравеоосигурителна каса за периода от датата на влизане в сила на чл.5 от ЗБНЗОК за 2021 г. (обн. ДВ бр. 103 от 04.12.2020г.) до изтичането на 31.03.2022 г. на извънредната епидемична обстановка, представлява неравно третиране по смисъла на чл.4, ал.2 от ЗЗДискр. по признак „обществено положение“, както и в частта, с която се установява, че Министерският съвет е извършил нарушение на чл.10 и чл.11 от ЗЗДискр. чрез неизпълнение на задълженията за приемане всички възможни и необходими мерки за постигане на целите на ЗЗДискр. по отношение на магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал.1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина работят в обществени аптеки, относно възможността да получават допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка.

Срещу Решение №284/03.10.2025г. на Комисията за защита от дискриминация е постъпила и жалба от министъра на здравеопазването, депозирана чрез юриск. Л., в частта му, с която спрямо министъра на здравеопазването е установено, че е извършено нарушение на чл. 10 и чл. 11 от ЗЗДискр., чрез неизпълнение на задълженията за приемане всички възможни и необходими мерки за постигане на целите на ЗЗДискр. по отношение на магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал.1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина работят в обществени аптеки, относно възможността да получават допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка; както и в частта, с която на министъра на здравеопазването се препоръчва на основание чл. 47, т. 8 от същия закон предприемането на мерки за спазване на равенството и недопускане на бъдещи нарушения.

В жалбите се излагат подробни съображения за незаконосъобразност на Решение № 212/31. 05. 2023 г. на Комисията за защита от дискриминация като необосновано и постановено при неправилно приложение на материалния закон относно извода за осъществена от жалбоподателите дискриминация, като се иска неговата отмяна.

В съдебното заседание жалбоподателите Министерски съвет на Република България, чрез правен съветник Г., и министърът на здравеопазването, чрез юриск.Л. и в представена от нея писмена защита, поддържат жалбите си. Прави се възражение за прекомерност на претендираното от заинтересованите страни адвокатско възнаграждение. Министърът на здравеопазването претендира и разноски за юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът – Комисията за защита от дискриминация, в съд.з. се представлява от юриск. К., която оспорва жалбите.

Заинтересованите страни С. С. Г. и Р. К. Ц., чрез адв.П. в съд.з., оспорват жалбите. Претендират за направените по делото разноски за адвокатско възнаграждение.

Като взе предвид изложеното в жалбите, становищата на страните и като прецени по реда на чл.235 ГПК във вр. чл.144 АПК събраните по делото писмени доказателства, Административен съд София-град, 31 състав, прие за установено от фактическа страна следното:

С решение №9869/19.09.2024г. по адм.д.№12219/2023г. на ВАС-Пето отделение е отменено Решение №212/31.05.2023г. по преписка №426/2022 г. на Комисията за защита от дискриминация, в частта, с която е установено, че изключването на магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал. 1 от ЗЛПХМ работят в обществени аптеки за обслужване на населението, от обхвата на медицинския персонал, имащ право на допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка, съгласно нормата на чл. 5, ал. 1 от Закона за бюджета на НЗОК, представлява неравно третиране по смисъла на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр. по признак „обществено положение“, и в частта, с която е установено, че от Министъра на здравеопазването и от Министерски съвет на РБългария е извършено нарушение на чл. 10 и чл.11 от ЗЗДискр.; като преписката е върната за ново произнасяне на Комисията за защита от дискриминация по отношение на ответниците Министерски съвет на Република България и Министъра на здравеопазването със задължителните указания. Решение №212/31.05.2023 г. по преписка № 426/2022 г. на Комисията за защита от дискриминация, в частта, с която е установено, че от НЗОК и Народното събрание на Република България е извършено нарушение на чл. 10 и чл. 11 от ЗЗДискр., чрез неизпълнение на задълженията за приемане всички възможни и необходими мерки за постигане на целите на ЗЗДискр. по отношение на магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал.1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина работят в обществени аптеки, относно възможността да получават допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка, не е обжалвано и е влязло в сила. Жалбата на министъра на здравеопазването срещу Решението на КЗД, в частта му, с която на Народното събрание, НЗОК,

министъра на здравеопазването и Министерски съвет се препоръчва на основание чл. 47, т. 8 от ЗЗДискр. предприемането на мерки за спазване на равенството и недопускане на бъдещи нарушения, е оставена без разглеждане с Решение №5942/11.10.2023г. по адм.д.№5990/2023г. по описа на АССГ.

Съгласно задължителните указания към КЗД, дадени в мотивите на решение №9869/19.09.2024г. по адм.д.№12219/2023г. на ВАС:

- Според изискванията на чл. 65, т. 2 от ЗЗДискр. в решението на КЗД следва да се отрази кой от ответниците /МС, Министъра на здравеопазването, НЗОК или НС/, е осъществил неравното третиране на магистър – фармацевтите, по смисъла на чл.4, ал.2 от ЗЗДискр., по признака „обществено положение“.

- КЗД следва да анализира спрямо всеки един от ответниците налице ли е акт, действие или бездействие, които да водят до твърдяното по-неблагоприятно третиране въз основа на посочения признак „обществено положение“ в заявения период на същото - от началото на въвеждането на извънредното положение /13.03.2020 г./ до 31.10.2021 г.

- КЗД следва да изясни в детайли реда за отпускане на допълнителните възнаграждения по време на извънредното положение, регламентирани в чл. 15а от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на НС от 13.03.2020 г. и за преодоляване на последиците, и участието на МС и Министъра на здравеопазването в него за процесния период. В тази връзка, ВАС указва, че едва с чл. 5, ал. 1, т. 2 от ЗБНЗОК за 2021 г. / в сила от 01.10.2021 г./ в обхвата на медицинския персонал, имащ право на допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка са включени магистър-фармацевтите, които работят в аптека по чл. 222, ал. 4, т. 1 и т. 2 от ЗЛПХМ, и в тази връзка Комисията е следвало да извърши преценка налице ли е неравно третиране на магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал. 1 от ЗЛПХМ работят в обществени аптеки за обслужване на населението, за периода преди посоченото изменение на ЗБНЗОК /част от процесния период/ и след изменението, както и налице ли е неравно третиране, съобразявайки целта на законодателя с приемането на чл.15, ал.1 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на НС от 13.03.2020 г. и за преодоляване на последиците. Във връзка с последното при съпоставката налице ли е сравнимо сходно положение, наред с наименованието на длъжността и степента на завършено образование, от КЗД следва да се отчетат и работното място и изпълняваните функции.

- В съответствие с целта на законодателя следва да се установи от КЗД и дали визираните разпоредби са обективно оправдани с оглед същата и дали средствата за постигането на целта са необходими и подходящи.

В изпълнение на горното решение на ВАС, като е дадена възможност на страните да ангажират становища по административното производство и по изготвения нов доклад-заключение от определения по приписката докладчик, от която те са се възползвали, преписката е разгледана в открито заседание на 12.06.2025г.

С оспореното Решение №284/03.10.2025г. на Комисията за защита от дискриминация, Четвърти специализиран постоянен заседателен състав, постановено по пр. № 426/ 2021 г. по описа на Комисията за защита от дискриминация, се:

- установява на основание чл.65, т.1 от ЗЗДискр, че изключването на магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина /ЗЛПХМ/ работят в обществени аптеки за обслужване на населението, сред които са и заинтересованите страни С. Г. и Р. Ц., от обхвата на медицинския персонал, имащ право на допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка съгласно

нормата на чл. 5, ал. 1 от Закона за бюджета на НЗОК, за периода от датата на влизане в сила на чл.5 ЗБНЗОК за 2021г. /обн. ДВ 103 от 04.12.2020г./ до изтичането на 31.12.2022г. на извънредната епидемична обстановка, представлява неравно третиране по смисъла на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр. по признак „обществено положение“;

- установява на основание чл.65, т.1 от ЗЗДискр, че от министъра на здравеопазването на Република България е извършено нарушение на чл.10 от ЗЗДискр чрез неизпълнение на задълженията за предприемане всички възможни и необходими мерки за постигане на целите на ЗЗДискр. спрямо магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина /ЗЛПХМ/ работят в обществени аптеки за обслужване на населението, относно възможността да получат допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка

- установява на основание чл.65, т.1 от ЗЗДискр, че от Министерски съвет на Република България е извършено нарушение на чл.10 и чл.11 от ЗЗДискр чрез неизпълнение на задълженията за предприемане всички възможни и необходими мерки за постигане на целите на ЗЗДискр. спрямо магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина /ЗЛПХМ/ работят в обществени аптеки за обслужване на населението, относно възможността да получат допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка;

- препоръчва на основание чл.47, т.8 от ЗЗДискр на министъра на здравеопазването и на Министерски съвет на Република България да предприемат мерки по чл.10 от ЗЗДискр, необходими за спазване на равенството в третирането и да не допускат бъдещи нарушения на чл.4, ал.2 от ЗЗДискр и чл.6 от ЗЗДискр.

При горните фактически установявания, съдът съобрази следното от правна страна:

Жалбите са допустими – подадени са срещу подлежащ на оспорване пред съд административен акт, от лица, адресати на акта, чиято правна сфера той засяга неблагоприятно и в законоустановения 14-дневен срок, в съответствие с разпоредбата на чл. 68 от ЗЗДискр. По съществото им съдът взе предвид следното:

При постановяването на първия диспозитив на оспореното в настоящото производство решение, с който е установено, че изключването на магистър-фармацевтите, които работят в обществени аптеки за обслужване на населението, от обхвата на медицинския персонал, имащ право на допълнително трудово възнаграждение съгласно нормата на чл. 5, ал. 1 от Закона за бюджета на НЗОК за 2021г., от датата на влизане в сила на разпоредбата до изтичането на 31.12.2022г. на извънредната епидемична обстановка, представлява неравно третиране по смисъла на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр. по признак „обществено положение“, в нарушение на дадените изрични указания от ВАС, отново не са посочени лицата, осъществили неравното третиране, т.е. субектите на нарушението. В тази връзка е приложима разпоредбата на чл. 177, ал. 2, изр. първо от АПК, според която актове и действия на административния орган, извършени в противоречие с влязло в сила решение на съда са нищожни. Доколкото липсват посочени конкретни лица или органи осъществили нарушение на антидискриминационното законодателство - неравно третиране, горното решение на КЗД не поражда установително действие по отношение на такива. С оглед изложеното, съдът намира, че ще следва да прогласи нищожността на това решение на КЗД и да му върне преписката в тази част за ново произнасяне при спазване на задължителните указания на ВАС да се посочи дали и кой от ответниците по преписката е осъществил неравното третиране.

По отношение на установените извършени нарушения от Министерски съвет и министъра на здравеопазването на чл.10 и чл.11 от ЗЗДискр. чрез неизпълнение на задълженията

за предприемане всички възможни и необходими мерки за постигане на целите на ЗЗДискр. по отношение на магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал.1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина работят в обществени аптеки за обслужване на населението, относно възможността да получават допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка, съдът взе предвид следното:

Съгласно чл.10 от ЗЗДискр, при осъществяване на правомощията си държавните органи и органите на местното самоуправление са длъжни да предприемат всички възможни и необходими мерки за постигане целите на този закон; като съгласно чл.2, целта на закона е да осигури на всяко лице правото на: равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот, ефективна защита срещу дискриминацията.

С изменение и допълнение на ЗБНЗОК (обн.ДВ, бр.77/2021г., в сила от 01.10.2021г.) е разширен кръга на лицата - изпълнители на болнична медицинска помощ - лекари, специалисти от медицинско направление „Здравни грижи“ и санитарни, имащи право да получат допълнително трудово възнаграждение, като в т.2 (нова) към чл.5, ал.1 от ЗБНЗОК изрично са включени магистър-фармацевтите, които работят в аптека по чл.222, ал.4, т. 1 и т.2 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина /т.е. в болничните аптеки/. В тази връзка, за да приеме за извършени посочените по-горе нарушения по чл.10 ЗЗДискр., в мотивите си КЗД приела че министърът на здравеопазването, който съгласно чл.19, ал.4, т.3 и чл.29 от ЗЗО дава становище по изготвения от управителя НЗОК проект на годишен бюджет на НЗОК и чрез него се внася проекта на закона за бюджета на НЗОК в Министерския съвет; и Министерския съвет, който съгласно чл.87, ал.2 от КРБ внася Закона за бюджета на НЗОК в Народното събрание, не са предприели всички възможни и необходими мерки за постигане на целите на ЗЗДискр. спрямо магистър-фармацевтите, които по реда на чл.222, ал.1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина работят в обществените аптеки за обслужване на населението, относно възможността да получат допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка. Т.е. КЗД приема, че изключването на този кръг магистър-фармацевти от обхвата на медицинския персонал имащ право на допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка съгласно нормата на чл. 5, ал.1 от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2021 г. създава неравно третиране по признак „обществено положение“ спрямо тях, а министърът на здравеопазването и Министерския съвет не са предприели мерки за предотвратяването на това. Доколкото, обаче, със ЗИД на ЗБНЗОК за 2021г. освен на фармацевтите, работещи в обществени аптеки, например, не се предоставя възможност за допълнително заплащане и на лекари и здравни специалисти, работещи в лечебни заведения за извънболнична медицинска помощ по чл.8, ал.1 от ЗЛЗ –в амбулатории, ДКЦ, индивидуални или групови практики и др., съдът приема, че целта на изменението и допълнението на ЗБНЗОК (обн.ДВ, бр.77/2021г., в сила от 01.10.2021г.) е да осигури равно третиране на всички медицинските специалисти работещи в болнични заведения по чл.9 от Закона за лечебните заведения, като предостави допълнително заплащане и на фармацевтите в болничните аптеки.

Като отбелязва, че по административната преписка не са изискани и представени становището на министъра на здравеопазването по проекта за изменение и допълнение на ЗБНЗОК (обн.ДВ, бр.77/2021г., в сила от 01.10.2021г.), както и акта, с който той е внесен в Министерски съвет, и актът, с който МС е внесъл проекта в Народното събрание, настоящия съдебен състав приема, че по отношение на частта на оспореното решение, касаеща извършено нарушение по чл.10 от ЗЗДискр. от министъра на здравеопазването и Министерски съвет, липсват конкретно и пълно посочени елементи от фактически състав на нарушение на

антидискриминационно нарушение, и в частност от обективната му страна. Не са посочени конкретни актове или действия, каквито министърът на здравеопазването и Министерски съвет не са издали или предприели, с което бездействие е осъществено вмененото им нарушение по чл.10 ЗЗДискр., доколкото не те изготвят проекта на ЗБНЗОК и доколкото с процесното изменение се отстранява неравно третиране по отношение на работещите в болничните заведения фармацевти. Горният пропуск затруднява защита на жалбоподателите, съответно проверката за законосъобразност на оспорения акт, поради което в тази му част решението на КЗД следва да бъде отменено.

Жалбата на министъра на здравеопазването в частта ѝ, касаеща волеизявлението на Комисията, с което са дадени препоръки на основание чл.47, т.8 от Закона за защита от дискриминация за приемане на мерки по чл.10 от ЗЗДискр. необходими за спазване на равенството в третирането и да не се допускат бъдещи нарушения на чл.4, ал.2 от ЗЗДискр и чл.6 от ЗЗДискр., съдът намира за недопустима. В тази си част решението на КЗД няма белезите на годен за обжалване административен акт. Волеизявлението в тази част макар и формирано от административен орган, няма характер на властническо волеизявление. То има препоръчителен, а не правнообвързващ характер - с него не се засяга неблагоприятно правната сфера на оспорвания, тъй като евентуалното изпълнение на препоръката зависи единствено от неговата преценка, а несъобразяването с нея, за разлика от задължителните предписания, не е скрепено със санкция. Поради това решението, в тази част няма белезите на годен за обжалване административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК и не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност (в този смисъл са и Решение № 820/26.01.2015 г. на ВАС по адм.д. № 3498/2014 г.; Решение № 8146/13.06.2014 г. на ВАС по адм.д. № 16837/2013 г.). Предвид изложеното жалбата на министъра на здравеопазването срещу решението на КЗД, в тази му част, следва да бъде оставена без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 от АПК, а образуваното въз основа на нея съдебно производство следва да бъде прекратено.

От всичко гореизложено, съдът обосновава правния си извод за нищожност на оспорваното решение на КЗД в една част и незаконсъобразност в друга; съответно - за недопустимостта на жалбата на министъра на здравеопазването по отношение на останалата му част.

С оглед изхода на спора и доколкото от процесуалния представител на министъра на здравеопазването е претендирано присъждане на юрисконсултско възнаграждение, то КЗД следва да бъде осъдена да му заплати на основание чл. 143, ал. 1 от АПК във вр. с чл.78, ал.8 ГПК, юрисконсултско възнаграждение в размер на 120 евро, определено по реда на чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредбата за заплащане на правната помощ.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК Административен съд – София град, Второ отделение, 31 състав

## Р Е Ш И :

**ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТТА** на Решение №284/03.10.2025г. на Комисията за защита от дискриминация, Четвърти специализиран постоянен заседателен състав, постановено по пр. № 426/ 2021 г. по описа на Комисията за защита от дискриминация, **в частта му**, с която е установено, че изключването на магистър-фармацевтите, които по реда на чл.222, ал.1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина работят в обществени аптеки за обслужване на населението, сред които са и заинтересованите страни С. Г. и Р. Ц., от обхвата на медицинския персонал имащ право на допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка съгласно нормата на чл.5, ал.1 от Закона за бюджета на Националната

здрaвоосигурителна каса за периода от датата на влизане в сила на чл.5 от ЗБНЗОК за 2021 г. (обн. ДВ бр. 103 от 04.12.2020г.) до изтичането на 31.03.2022 г. на извънредната епидемична обстановка, представлява неравно третиране по смисъла на чл.4, ал.2 от ЗЗДискр. по признак „обществено положение“.

**ВРЪЩА** преписката на Комисия за защита от дискриминация за ново произнасяне в тази част при спазване на задължителните указания дадени в мотивите на Решение №9869/19.09.2024г. по адм.д.№12219/2023г. по описа на Върховен административен съд-Пето отделение и в мотивите на настоящото решение.

**ОТМЕНЯ** Решение №284/03.10.2025г. на Комисията за защита от дискриминация, Четвърти специализиран постоянен заседателен състав, постановено по пр. № 426/ 2021 г. по описа на Комисията за защита от дискриминация, **в частта му**, с която е установено на основание чл.65, т.1 от ЗЗДискр, че от министърът на здравеопазването и Министерски съвет на Република България е извършено нарушение на чл.10 и чл.11 от ЗЗДискр чрез неизпълнение на задълженията за предприемане всички възможни и необходими мерки за постигане на целите на ЗЗДискр. спрямо магистър-фармацевтите, които по реда на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина /ЗЛПХМ/ работят в обществени аптеки за обслужване на населението, относно възможността да получат допълнително трудово възнаграждение за срока на извънредната епидемична обстановка“.

**ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ** жалба на министъра на здравеопазването срещу Решение №284/03.10.2025г. по преписка №426/2021г. на Комисията за защита от дискриминация, **в частта му**, с която на министъра на здравеопазването се препоръчва на основание чл. 47, т. 8 от същия закон предприемането на мерки по чл.10 ЗЗДискр., необходими за спазване на равенството в третирането и недопускане на бъдещи нарушения на чл.4, ал.2 от ЗЗДискр. и чл.6 от ЗЗДискр.; и

**ПРЕКРАТЯВА** производството по делото в тази част.

**ОСЪЖДА** Комисия за защита от дискриминация да заплати на Министерство на здравеопазването съдебни разноски в размер на 120 /сто и двадесет/ евро.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховен административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: