

РЕШЕНИЕ

№ 30403

гр. София, 30.07.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 43 състав, в
публично заседание на 01.07.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Весела Цанкова

при участието на секретаря Десислава В Симеонова, като разгледа дело номер **5607** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 145 – чл. 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на С. Д. Б., с адрес [населено място], [жк], [жилищен адрес]0 срещу Заповед № Н – 1065/27.04.2026 г. на главния секретар на Министерския съвет, с която на основание чл. 106, ал. 1, т.2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с жалбоподателката от длъжността началник на отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“ към главния секретар на Министерския съвет.

С жалбата се иска отмяна на заповедта като незаконосъобразна, поради съществени нарушения на административнопроизводствените правила, противоречие с материалния закон и целта на закона. Правят се възражения, че заповедта е връчена нередовно, фактически е предоставена на жалбоподателката на 11.05.2026 г., което е нарушило правото ѝ на защита. Твърди се, че правото на защита е нарушено и поради непредставяне на административната преписка в пълнота към момента на връчване на заповедта. Жалбоподателката счита, че не са изложени конкретни фактически мотиви за прекратяване на служебното правоотношение, не е направена преценка за възможността за преназначаване на друга подходяща длъжност. В заповедта е вписана дата на прекратяване на служебното правоотношение на 25.04.2025 г., която предхожда датата на издаване на акта. По същество няма реално съкращаване на длъжността. Нарушени са принципите на равенство и безпристрастност, на съразмерност и целта на закона. Претендира разноски. След даване на ход по същество на делото е постъпила молба с искане за отмяна на хода по същество и приемане на писмени доказателства относно други служители на ответника, както и повторно искане за спиране на съдебното производство във връзка с обжалване

пред ВАС на РБ на ПМС № 47/16.04.2026 г. на МС, с което е изменена структурата на администрацията на МС. Представени са писмени бележки.

Ответникът – главният секретар на Министерския съвет, чрез държавен експерт с юридическо образование М. М., оспорва жалбата. Представя писмен отговор с подробно мотивирано становище за законосъобразност на оспорената заповед. Претендира юрисконсултско възнаграждение. Представя писмени бележки.

Настоящият съдебен състав, след преценка на събраните по делото доказателства и доводите на страните, приема за установено следното от фактическа страна:

С. Б. е назначена в Администрацията на Министерски съвет по реда на 81б от ЗДСл (временна мобилност) на длъжност „държавен експерт“ по заместване в отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“ (КИАД), считано от 12.11.2024 г.

Считано от 27.11.2024 г. временното преместване е прекратено.

Считано от 27.11.2024 г. същата е назначена в Администрацията на Министерски съвет по чл. 81а от ЗДСл (постоянна мобилност) на длъжност началник на отдел „Програмиране и договаряне“, дирекция „Добро управление“.

Със Заповед № Н-014/08.01.2025 г. е преназначена на длъжността началник на отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“ към главния секретар на Министерския съвет с I младши ранг, на основание чл. 82, ал. 1 от ЗДСл, считано от 08.01.2025 г.

Със Заповед № 563/18.02.2026 г., на основание чл. 75, ал. 2 от ЗДСл е придобила V старши ранг.

С Постановление № 47 от 16.04.2026 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (ПМС № 47/16.04.2026 г.), са извършени промени в структурата и функциите на дирекции и отдели в администрацията на Министерския съвет, с които отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“ към главния секретар на Министерския съвет се закрива. Постановлението е обнародвано в „Държавен вестник“, бр. 37 от 21.04.2026 г.

Мотивите за извършване на промените са изложени в докладна записка на министър-председателя до Министерски съвет. В нея е посочено, че според чл. 59, ал. 4 от УПМСНА на пряко подчинение на главния секретар на Министерския съвет функционират четири отдела, единият от които е отдел „Контрол по изпълнение на актовете и договорите“. Отделът е създаден през 2013 г. (ПМС №171 от 2013 г.) като структура, подпомагаща главния секретар при изготвяне на оперативната програма на Министерския съвет и при упражняване на контрол по изпълнение на договорите, сключени от администрацията на Министерския съвет. През 2014 г. функцията на отдела за подпомагане главния секретар на Министерския съвет при изготвяне на оперативната програма на Министерския съвет е отменена. През 2021 и 2025 г. функциите са допълнени, като на отдела е възложено да подпомага главния секретар на Министерския съвет при упражняването на контрол върху изпълнението на задачите, възложени от главния секретар на административните звена (2021 г.), и при упражняването на предварителен контрол върху договорите, сключвани от името на администрацията на Министерския съвет, и на последващ контрол върху изпълнението им (2025 г.).

Констатирано е, че тези две функции на отдел „Контрол по изпълнение на актовете и договорите“ дублират законово установени задължения на административни звена/служител от администрацията на Министерския съвет (Главен инспекторат и финансов контролър), както и частично функции на дирекция "Правителствена канцелария" по чл. 65, т. 7 от УПМСНА - „контрола за спазването на сроковете за изпълнението на задачи, произтичащи от актове на Министерския съвет“, и на звеното за вътрешен одит по чл. 61, ал. 4, т. 6 от УПМСНА - „ проверява и оценява: изпълнението на задачите, договорите, поетите ангажименти и постигането на целите“.

Съгласно чл. 46 във връзка с чл. 46а от Закона за администрацията на пряко подчинение на министър-председателя е създаден Главен инспекторат. Според чл. 46а, ал. 2, т. 6 от Закона за администрацията Главният инспекторат осъществява административен контрол върху дейността на служителите от администрацията на Министерския съвет и на второстепенните разпоредители с бюджет по бюджета на Министерския съвет, като следи за спазване на законите и на подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работата от служителите на администрацията на МС.

Регламентирането на контролни функции върху дейността на администрацията на Министерския съвет на други структурни звена/служители (в т.ч. отдел на пряко подчинение на главния секретар на Министерския съвет) противоречи на Закона за администрацията, тъй като същите не са законово овластени да осъществяват такива дейности. По отношение на предварителния контрол за законосъобразност в чл. 626 от УПМСНА е предвидено, че финансовият контролър осъществява предварителен контрол за законосъобразност съгласно Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), т.е. предварителният контрол за законосъобразност се осъществява от финансовия контролър.

Извън изложеното, разпоредбата на чл. 59, ал. 4, т. 2 от УПМСНА не е съобразена и с изискванията на ЗФУКПС относно разделяне на отговорностите по вземане на решение, изпълнение и осъществяване на контрол (чл. 7, ал. 1, т. 8 от закона), тъй като на отдела са възложени едновременно дейности по предварителен контрол върху договорите, сключени от името на администрацията на МС, и на последващ контрол за изпълнението им, което не може да гарантира обективност. Съгласно чл. 7, ал. 1, т. 8 от ЗФУКПС разделянето на отговорностите е основен контролен механизъм в системите за финансово управление и контрол (СФУК) в публичния сектор. В чл. 13, ал. 3 от същия е предвидено задължение на ръководителите да

създават и прилагат контролни дейности, които включват разделяне на отговорностите по начин, който не позволява на един служител едновременно да има отговорност по одобряване, изпълнение и контрол, като по този начин се цели предотвратяване на ситуации, при които един служител има пълна власт над целия процес на дадена финансова операция - от нейното инициране до отчитането ѝ.

Предвидените структурни и организационни промени са с цел консолидиране на функции и оптимизиране на работни процеси, което ще доведе до усъвършенстване на дейността на общата администрация на Министерския съвет и до укрепване на административния капацитет.

Дублирането на функции налага закриването на отдел „КИАД“, като една щатна длъжност се прехвърля към финансовия контролор за увеличаване капацитета за извършване на предварителния контрол за законосъобразност.

Във връзка с посоченото постановление главният секретар на Министерския съвет е изготвил докладна записка с рег. № 02.04-229/22.04 2026 г. до министър-председателя, с която е предложено утвърждаване на ново длъжностно разписание на администрацията на Министерския съвет, считано от 25.04.2026 г.

В докладната записка са изложени конкретните организационни промени, произтичащи от изменението на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, включително преструктурирането на административни звена и намаляването на числеността на администрацията от 497 на 491 щатни бройки, съобразно възложените функции и дейности.

В тази връзка е посочено, че поради закриване на отдел КИАД е предложено служебните правоотношения на С. Б. - началник на отдел КИАД, М. Н. - държавен експерт в отдел КИАД, Д. М. - държавен експерт в отдел КИАД и Р. Б. - старши експерт в отдел КИАД да бъдат прекратени на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Предложено е също М. М. - държавен експерт в отдел КИАД, да бъде преназначена на новосъздадената длъжност „финансов контролор“, поради увеличаване числеността на финансовите контролори от една на две щатни бройки, вследствие на измененията в Устройствения правилник. Горните обстоятелства са видни и от длъжностното разписание, в сила от 25.04.2026 г., представено по делото.

Изменения има и в две дирекции от общата администрация на МС, създава се и дирекция „Сигурност“, която е на пряко подпичение на министър – председателя, както и се увеличена числеността на отдел „Регионална координация“ с една щатна бройка.

С оглед обстоятелството, че към момента на прекратяване на служебното правоотношение жалбоподателката е попадала в хипотезата на закрила по чл. 333 от Кодекса на труда (съобразно Решение на СЕС от 09 март 2017 г. по дело С- 406/15 и Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите), администрацията на Министерския съвет (АМС) е отправила до Дирекция „Инспекция по труда“ - С. искане с рег. № 02.04-233/23.04.2026 г. за издаване на предварително разрешение за прекратяване на служебното правоотношение на държавен служител - майка на дете до 3-годишна възраст, във връзка със съкращаване на длъжността, която заема.

С писмо изх. № 26038719 от 24.04.2026 г., Дирекция „Инспекция по труда“ - С. е дала исканото предварително разрешение. Писмото е получено в АМС на 27.04.2026 г., след получаването му е издадена Заповед № Н-1065/27.04.2026 г. за прекратяване на служебното правоотношение със С.

Б..

При така установените факти, настоящия съдебен състав на АССГ, като извърши цялостна проверка за законосъобразността на оспорения индивидуален административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК, по реда на чл. 168, ал. 1 от АПК, достигна до следните правни изводи:

Жалбата срещу процесната заповед е подадена в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, от легитимирано лице, адресат на заповедта за налагане на дисциплинарно нарушение, поради което е процесуално допустима. Възраженията относно датата на връчване на заповедта нямат отношение към нейната законосъобразност, а са свързани с упражняване правото на жалба, което в случая е реализирано с подаването на жалба срещу административния акт до съда.

Разгледана по същество жалбата е неоснователна.

Предмет на оспорване е Заповед № Н – 1065/27.04.2026 г. на главния секретар на Министерския съвет, с която на основание чл. 106, ал.1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на С. Д. Б. от длъжността началник на отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“ към главния секретар на Министерския съвет.

Заповедта е издадена от компетентен административен орган - главният секретар на Министерския съвет, на когото със Заповед № Н-730/24.02.2026 г. /л. 138 от делото/ министър-председателят е възложил правомощията на орган по назначаване на държавните служители, в установената форма - съгласно чл.108, ал. 1 от ЗДСл служебното правоотношение се прекратява от органа по назначаването с административен акт, който се издава в писмена форма и трябва да съдържа правното основание за прекратяване, дължимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба. Процесната заповед съдържа всички законово установени реквизити по чл. 108, ал. 1 от ЗДСл.

Спазени са административнопроизводствените правила по издаване на оспорената заповед. Не са основателни възраженията за допуснати нарушения, които да са основания за отмяна на акта.

Получено е предварително разрешение от Дирекция „Инспекция по труда“ – С., изпратено с писмо изх. № 26038719 от 24.04.2026 г.

Връчването на заповедта по пощата е нередовно, но впоследствие заповедта е връчвана редовно на жалбоподателката, която е подала жалба срещу нея, приета от съда за допустима, с което е упражнила правото си на защита. С. Б. е запозната с всички доказателства от административната преписка, приета по делото, с което също е гарантирано правото ѝ на защита.

Оспорването на ПМС № 47/16.04.2026 г. пред ВАС на РБ и възраженията относно неговата законосъобразност са неотносими към настоящия правен спор. ПМС №47/16.04.2026 г. е подзаконов нормативен акт, чието правно действие към датата на издаване на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение не може да бъде отменено. Съгласно чл. 195, ал. 1 от АПК, подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизането в сила на съдебното решение. Отмяната има действие занапред, включително и при обявяване на акта за нищожен. В този смисъл е и ТР №2/19.11.2014 г. по т.д. № 2/2014, ВКС, в което е посочено, че висящо дело, спорът по което е пряко свързан с приложението на подзаконов нормативен акт , не е обусловено по смисъла на чл.229, ал.1, т.4 ГПК от решението по административното дело , образувано по оспорване на същия акт с искане да бъде обявен за нищожен или отменен, защото съдебното решение има действие занапред.

Относно датата, от която има действие заповедта, действително в заповедта е посочено, че е издадена на 27.04.2025г., но съкращаването на длъжността е считано от 25.04.2026 г. Горното разминаване в датите не влияе върху законосъобразността на акта, а има отношение към датата на прекратяване на правоотношението, която следва да се счита посочената в заповедта, а именно

25.04.2026 г., от която дата и длъжността не фигурира в длъжностното и щатно разписание на МС.

Правилно е приложен и материалния закон. Разпоредбата на чл. 106, ал.1, т. 2 от ЗДСл., послужила като правно основание за издаване на оспорената заповед, регламентира прекратяване на служебното правоотношение със служителя при съкращаване на длъжността. За да се приеме, че е изпълнено предвиденото в закона основание, следва да се установи, че длъжността, заемана от служителя като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания не съществува или ако е запазена, то е намален броят на служителите, които изпълняват тази длъжност. Във всяка от двете хипотези е налице реално съкращаване на длъжността по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

Легалната дефиниция на понятието "длъжност в администрацията" е дадено в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. Съгласно тази дефиниция, "длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на ЗМВР, на Закона за въоръжените сили на РБ, ЗИНЗС 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". От това следва, че основните белези на понятието „длъжност в администрацията“ са два: 1.нормативно определена позиция, 2. изразяваща се в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. С оглед на така определените белези, когато органът по назначаването твърди, че една длъжност е съкратена по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл., трябва да бъде установено, че тази длъжност вече не фигурира и като наименование (нормативно определена позиция) в длъжностното разписание на съответната администрация, и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика или тези функции и задължения да са толкова значително изменени, че новата им съвкупност и изисквания за тяхното осъществяване да налагат извод за качествено нова длъжност. Двете изисквания следва да бъдат установени кумулативно.

В настоящия случай, с утвърденото със заповед № Н – 931/22.04.2026 г. на министър – председателя длъжностно разписание на администрацията на Министерския съвет, в сила от 25.04.2026 г. не съществува нормативно определена позиция началник на отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“ към главния секретар на Министерския съвет. Видно от приложеното длъжностно разписание, в него няма отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“ към главния секретар на МС. Налице е първата предпоставка за приемане на реално съкращаване на длъжността, а именно липсата на такава длъжност като нормативно определена позиция в длъжностното и щатно разписание. Длъжността не съществува и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика. Видно от приложената по делото длъжностна характеристика, основната цел на длъжността е да организира, ръководи, координира и контролира дейността на отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“, с цел да се осигури контрол върху изпълнението на задачи, възложени от главния секретар върху административните звена, контрол върху изпълнение и отчитане на договори, сключвани от името на администрацията на МС, контрол върху спазването

на актове, издадени от министър – председателя и главния секретар, осъществяване на анализи и обобщения на резултатите от контролната дейност. Функциите и задълженията са свързани с целите на длъжността. Задълженията са за организиране, координиране и контролиране на дейността на служителите на отдела, ръководство на процеса по събиране и анализ на информация във връзка с дейността на отдела, предварителен контрол върху договорите, контрол върху изпълнението на договорите, контрол върху изпълнение на заповеди и други актове, идентификация на повтарящи се пропуски, изготвяне на становища, предложения за повишаване на ефективността на отдела. Тези функции и задължения са прекратени, защото е констатирано, че са дублирани с функции на други структури от администрацията на МС. Понеже функциите са дублирани е направена структурна реформа и целият отдел е съкратен, ведно с началника на отдела. Съкращаването на процесната длъжност е реално, освен, че същата не съществува като нормативно определена позиция в щатното и длъжностното разписание, длъжността не съществува и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика. След като целият отдел е съкратен е отпаднало функционалното задължение на длъжността на началника на отдела да организира, ръководи, координира и контролира неговата дейност. Неоснователни са възраженията, че са създадени нови длъжности със същите задължения, а именно – „финансов контролор“ и „държавен експерт“ в отдел „Регионална координация“. Видно от изложеното от фактическа страна, на новосъздадената длъжност „финансов контролор“ е преназначен друг служител от съкратения отдел, а на всички останали служители от отдела са прекратени служебните правоотношения. Органът по назначаване няма задължение да осъществява подбор, нито има задължение да предлага други свободни длъжности за заемане от държавния служител. По отношение на длъжността „държавен експерт“ в отдел „Регионална координация“, това не е трансформиране на длъжността на жалбоподателката. Отделът осъществява дейности и изпълнява задачи, които не са свързани и не са в предмета на дейност на съкратения отдел „КИАД“. Отдел „Регионална координация“ осъществява координация на дейността на областните администрации и участва в инициативи, свързани с развитието на административния капацитет на областно ниво. Няма припокриване на функции и задължения и предмет на дейност на двата отдела. Длъжността на жалбоподателката е реално съкратена.

От представените по делото доказателства се установява, че длъжността началник на отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“ към главния секретар на Министерския съвет обективно не съществува и липсва аналогична длъжност по идентификационни белези, към която да са прехвърлени в пълен обем функциите и задълженията на закритата длъжност. Предвид изложеното, следва да се приеме, че съкращаването ѝ е реално и е осъществен фактическият състав на чл. 106, ал. 1, т.2 от ЗДСл за прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателката.

Не се констатира и несъответствие с принципа за съразмерност по чл.6, ал.2 от АПК, а оттам и с целта на закона, каквито нарушения се твърдят в жалбата. С оспорената заповед е прекратено служебно правоотношение с държавен служител, чиято длъжност е съкратена с цел по-добро функциониране на администрацията и оптимизиране на нейната

структура, без да се допуска дублиране на функции между отделни структурни звена.

С оглед гореизложеното, оспорената заповед следва да бъде потвърдена.

Ответникът претендира разноси за юрисконсултско възнаграждение. Предвид изхода на делото, такива му дължат, като при определяне на размера му, съдът взе предвид разпоредбата на чл. 78, ал. 8 от ГПК, във връзка с чл. 143, ал. 4 и чл. 144 от АПК, вр. чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредбата за заплащане на правната помощ, като счете, че следва да се присъди възнаграждение в размер на 102,26 евро.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 172, ал.2 АПК, настоящият съдебен състав на Административен съд София - град

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ жалбата на С. Д. Б., ЕГН [ЕГН] с адрес [населено място], [жк], [жилищен адрес]0 срещу Заповед № Н – 1065/27.04.2026г. на главния секретар на Министерския съвет, с която на основание чл.106, ал.1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение от длъжността началник на отдел „Контрол по изпълнението на актовете и договорите“ към главния секретар на Министерския съвет.

ОСЪЖДА С. Д. Б., ЕГН [ЕГН] с адрес [населено място], [жк], [жилищен адрес]0 срещу Заповед № Н – 1065/27.04.2026 г. да заплати на Министерски съвет сумата от 102, 26 евро, представляваща юрисконсултско възнаграждение.

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

СЪДИЯ: