

# РЕШЕНИЕ

№ 26789

гр. София, 02.07.2026 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 46 състав, в публично заседание на 24.02.2026 г. в следния състав:**

**СЪДИЯ: Мариана Маркова**

при участието на секретаря Паола Георгиева, като разгледа дело номер **7056** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административно процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на Д. С. Д., ЕГН [ЕГН], чрез адв. В. от САК, срещу заповед № ЗД-22-123 / 30.06.2025 г. на Председателя на Агенцията за ядрено регулиране, с която на жалбоподателя е наложено дисциплинарно наказание „забележка“. Развиват се подробни съображения, че заповедта е незаконосъобразна – издадена при съществени нарушения на процесуалните правила, в противоречие с материалния закон и при неправилна фактическа преценка. Отражено е, че е нарушена процедурата по реализиране на дисциплинарна отговорност на жалбоподателя, тъй като липсва писмена заповед за образуване на дисциплинарно производство, правилата за работа на дисциплинарния съвет са приети след издаването на заповедта. Поддържа се, че е неправилна квалификацията на дисциплинарното нарушение, както и, че в оспорената заповед не се съдържат дата, място и описание на обстоятелствата, при които е извършено то, и извършено ли е виновно. Изтъква се, че дисциплинарното наказание е наложено за неутвърждаване в срок до 30.06.2025 г. на шест ръководства, изготвени от външни изпълнители в периода 2017-2024 г., което не представлява нарушение, и съгласно процедурата утвърждаването на ръководствата е в правомощията на председателя на Агенцията, а не на директора на дирекция. Сочи се, че не е изпълнено изискването на чл. 93, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл) за вземане на писмените му обяснения във връзка с конкретните изложени в оспорената заповед дисциплинарни нарушения. Счита се, че дисциплинарното производство е проведено в нарушение на предвидените срокове по чл. 94, ал. 1 от ЗДСл, предвид ползването на законоустановен отпусък от жалбоподателката. По същество се отрича извършване на

дисциплинарното нарушение. Иска се отмяна на оспорената заповед.

Ответникът - председателят на Агенцията за ядрено регулиране, представляван по пълномощие от адв. Й. от САК, оспорва жалбата по всички наведени в нея оплаквания. Развива подробни съображения в отговор по жалбата и писмени бележки. Счита се, че оспорената заповед е надлежно мотивирана, спазена е процедурата по искане на писмени обяснения и изслушване на служителя преди налагане на дисциплинарното наказание, а извършване на релевираното в заповедта дисциплинарно нарушение е доказано чрез събраните по делото писмени и гласни доказателствени средства. Поддържа се, че съгласно Процедурата за разработване на регулиращи ръководства (Процедурата) жалбоподателят не е предоставила окончателна редакция на шест платени ръководства, изработени от външни изпълнители, на главния секретар на АЯР, вкачеството му на координатор, който от своя страна да ги внесе за утвърждаване от председателя на АЯР и публикуване. По този начин не са изпълнени задълженията по цялостна координация на процеса на разработване на ръководствата, свързани с длъжността директор на Дирекция „Радиационна защита“, на която е назначена жалбоподателката. В този смисъл са били и констатациите в доклада на назначената от председателя на АЯР комисия за последваща оценка на изпълнението на приключилите шест договора. Същевременно не са предприети действия от жалбоподателката за уведомяване на председателя на Агенцията за отлагане, спиране или разпореждане за последващ анализ на процедурата. Дисциплинарното нарушение е формално. При налагане на дисциплинарното наказание е съобразена тежестта на нарушението и липсата на вредоносен резултат. Спазени са законоустановените срокове. Иска се отхвърляне на жалбата. Претендират се разноски.

Административен съд - София град, след като прецени събраните по делото доказателства, доводите и възраженията на страните, счита следното от фактическа страна:

Не се спори по делото, че жалбоподателката е заемала, в качеството си на държавен служител, длъжността „директор“ на дирекция „Радиационна защита“ при АЯР и е била пряко подчинена на председателя на Агенцията.

С доклад рег. № РД-35-120/14.04.2025 г. главният секретар на АЯР С. Ф., е докладвала на председателя на АЯР, че в качеството ѝ на координатор по Процедурата за разработване на регулиращи ръководства към момента на изготвяне на доклада, не е получила приетите окончателни редакции на шест изброени регулиращи ръководства, за да ги внесе за утвърждаване от председателя на АЯР на основание т.4.10 от Процедурата. Изразено е становище, че системното бездействие от страна на отговорната за тези ръководства дирекция е довело от една страна до нецелесъобразно разходване на значителни бюджетни средства, а от друга – лицензианти, титуляри на разрешения и др. заинтересувани страни са лишени от указания за тяхната дейност, каквито се съдържат в регулиращите ръководства. Направено е предложение да се определи работна група за преглед и актуализация на Процедурата за разработване на регулиращи ръководства, да се изясни необходимостта от разработваните ръководства, причините за забавянето и качеството на платените разработки, да бъде изслушана Д. Д. и да се изискат писмени обяснения от нея с оглед евентуално образуване на дисциплинарно производство, да се възложи последваща оценка на изпълнението на посочените в доклада договори.

Със заповед № РД-22-76/22.04.2025 г. на председателя на АЯР е назначена комисия, която в срок до 30.05.2025 г. да извърши последваща оценка на изпълнението за законосъобразност и целесъобразност 6 приключили договори между АЯР и външни изпълнители.

С покана за изслушване и даване на писмени обяснения № 94-00-101/22.04.2025 г., получена от Д. на същата дата, въз основа на доклад рег. № РД-35-120/14.04.2025 г. на главния секретар,

председателят на АЯР е поискал писмени обяснения от Д.. Такива са дадени с рег. № 94-00-101/07.05.2025 г.

На 07.05.2025 г. е проведено и устно изслушване на Д. от председателя на АЯР в присъствието на гл. експерт в дирекция „Обща администрация“, за което е съставен протокол – л.67 отделото. В устните си обяснения Д. изтъква, че несвоевременното представяне на 6 регулиращи ръководства за утвърждаване се дължи на обективни причини: непълнота на вътрешните документи по приемане и утвърждаване на регулиращи ръководства, липса на национална нормативна база по приемане и утвърждаване на ръководствата, дълъг срок на съгласувателната процедура с държавни и международни институции, дадени устни разпореждания от главния секретар за изчакване на утвърждаването, доразработване от друг служител на АЯР, както и, че за някои от ръководствата тя няма задължение да ги предлага за утвърждаване.

В писмените си обяснения с рег. № 94-00-101/07.05.2025 г. Д. доразвива подробно изложените при изслушването ѝ аргументи поотделно за всяко регулиращо ръководство, като счита, че от нейна страна няма виновно неизпълнение на служебните ѝ задължения и съответно не е извършила дисциплинарно нарушение.

Изготвен е доклад с рег. № РД-35-166/22.05.2025 г. за резултатите от извършена проверка от комисията, назначена от председателя на АЯР, във връзка със забавянето в утвърждаването на 6 броя регулиращи ръководства. В доклада се съдържат следните констатации: за разработването на регулиращи ръководства директорите на дирекции представят доклада до председателя на АЯР с предложения за сключване на договори с външни изпълнители или с предложения за утвърждаване на технически спецификации за провеждане на обществени поръчки, като част от докладите на дирекция „РЗ“ не се съгласуват с главния секретар на АЯР и главния счетоводител; няма писмена следа за насочване на разработените ръководства към координатора (главния секретар) за вътрешноведомствено съгласуване, утвърждаване и съответно публикуване съгласно Процедурата за разработване на регулиращи ръководства. Няма предприети действия (или има бездействие) от страна на директор на дирекция „РЗ“ за уведомяване на председателя на АЯР за отлагане, спиране или разпореждане за последващ анализ; липса на контрол на процеса за изпълнение на задачата. Направен е извод, че редът за планиране, разработване и преглед на регулиращите ръководства съгласно Процедурата не е спазен.

Със заповед № РД-22-101/27.05.2025 г. на председателя на АЯР е наредено образуването на дисциплинарно дело срещу Д. С. Д. от Дисциплинарен съвет, чийто състав е определен със заповед № РД-22-162/04.11.2022 г.

Правилата за работата на Дисциплинарния съвет с идентификационен №QMS-МО-Р-07 са утвърдени през 2013 г., като със заповеди № РД-22-208/02.12.2019 г. и № РД-22-99/22.05.2025 г. на председателя на АЯР срокът им за валидност е продължаван с по 5 години.

С уведомление рег. № 94-00-117/27.05.2025 г. на Д. е предоставена възможност да представи доказателства и допълнителни обяснения. Такива са депозираны уведомление/отговор от 28.05.2025 г. и на 02.06.2025 г.

В протокол от проведено открито заседание на Дисциплинарния съвет на АЯР от 02.06.2025 г. е прието, че датата на откриване на дисциплинарните нарушения е датата на доклада на главния секретар – 14.04.2025 г. и по отношение на 4 регулиращи ръководства съобразно датите на извършването на нарушенията – 13.12.2021 г., 18.08.2021 г., 12.12.2021 г. и 13.12.2017 г., е изтекъл едногодишният срок по чл.94, ал.1 ЗДСл. По отношение на две регулиращи ръководства е прието, че датите на извършване на дисциплинарните нарушения са 08.05.2024 г. и 10.06.2024 г. и в тази връзка е направено предложение за неизпълнение на служебните задължения на Д. да бъде наложено дисциплинарно наказание „понижение в по-долен ранг за срок от 6 месеца“.

Със заповед № ЗД-22–123/30.06.2025 г. на председателя на АЯР на Д. Д., в качеството ѝ на държавен служител на длъжността „директор“ на дирекция „Радиационна защита“ в АЯР, на основание чл. 90, ал. 1, т. 1 ЗДСл е наложено дисциплинарно наказание „забележка“. Прието е, че служителката е извършила дисциплинарно нарушение по смисъла на чл. 89, ал. 2, т. 1 от ЗДСл. – неизпълнение на служебни задължения: не е докладвала своевременно на председателя на АЯР за отлагане утвърждаването на определени ръководства, поради получени устни разпореждания или спиране процеса на утвърждаване поради необходимостта първо от приемане на наредби и не е упражнила контрол на цялостния процес на изпълнение на задачата (разработване и приемане на съответното ръководство), в съответствие с функционалното ѝ задължение да носи отговорност за изпълнението на задачите на дирекцията и да отчита тяхното изпълнение.

В заповедта е възприета изложената в доклад рег. № РД-35-120/14.04.2025 г. на главния секретар на АЯР информация, че шест ръководства, които са разработени от външни изпълнители с договор, не са утвърдени със заповед на председателя на АЯР, съгласно Процедура за разработване на регулиращи ръководства, инициирани са с доклади на директора на дирекция „Радиационна защита“ и са били предвидени за утвърждаване от председателя на АЯР до края на 2021 г. или 2022 г., а част от тях са предвидени за утвърждаване и в Програмата за 2024 – 2026 г., а някои не са включени в цитираните програми. Прието е в заповедта, че за две от шестте ръководства – „Ръководство за радиационна защита при дейности с открити източници“ и „Ръководство за зонирание на територии и помещения, класификация на работни места и режими на достъп в ядрени съоръжения и обекти с ИЙЛ“, едногодишният срок по чл.94, ал.1 от ЗДСл не е изтекъл и по отношение на тях следва да бъде реализирана дисциплинараната отговорност на Д..

Представени са доказателства за ползвания от жалбоподателката платен годишен отпуск в периода 01.03.2024 г. – 30.06.2025 г.

В хода на съдебното производство са разпитани свидетелите Н. А. Т. и С. Ф. П.. Св. Т. посочва, че е изпълнявал длъжността директор на дирекция „Радиационна защита“. Посочва, че Устройственият правилник на АЯР и длъжностната характеристика разписват основните функции на длъжността директор на дирекция, който е пряко подчинен на ресорния зам. - председател на АЯР и на гл. секретар. Свидетелят обяснява, че директорът на дирекция участва пряко в разработването на регулиращи ръководства, което включва три етапа: 1. възлагане и обосноваване на необходимостта от ръководството; изготвяне на задание; провеждане на обществена поръчка за възлагане на услугата; приемане на ръководството от комисия, назначена от председателя на АЯР; доклад от директора на дирекцията до председателя за приемането или неприемането на т.нар. нулевата редакция; 2. Съгласуване (вътрешно в Агенцията и външно със специализирани контролни органи или със заинтересовани лицензианти) на нулевата редакция или представения проект с възложителя; доклад за представяне на редакция едно на председателя на АЯР; 3. утвърждаване на ръководствата. Св. Т. заявява, че процедурата за разработване на регулиращи ръководства не е обвързана със срокове, защото зависи от съгласуването с различни контролни органи и ведомства, а понякога и заради необходимостта от приемане на нормативен акт.

В показанията си св. С. П. твърди, че инициирането на регулиращо ръководство се прави от директора на съответната дирекция. Регулиращото ръководство има за цел да укаже на лицензиантите как да прилагат съответните нормативни актове. Тя като гл. секретар е координатор по процедурата и има задължение, след като директорът на съответната дирекция представи проекта на регулиращото ръководство, да организира вътрешно обслужване и външно съгласуване в зависимост от предмета на ръководството. Плащането и приемането на разработката е преди това съгласуване въз основа на протокол от комисията, която приема изпълнението на договора. Свидетелката П. обяснява, че за две ръководства жалбоподателката не

й е представила окончателни варианти на съответните проекти и не я е уведомила за причините те да не бъдат придвижени съобразно процедурата. Св. П. потвърждава изнесеното в показанията на св. Т., че външното съгласуване би могло да забави процеса по утвърждаване и че няма срокове, в които едно регулиращо ръководство да бъде утвърдено, но се приема, че следва да е в разумни срокове.

Съдът възприема като достоверни показанията на разпитаните свидетели, тъй като същите са непротиворечиви и се подкрепят от събраните по делото писмени доказателства.

Административен съд - София град, въз основа на приетите за установени факти и след като прецени доводите и възраженията на страните от една страна, а от друга извърши проверка на оспорения акт съгласно чл. 168, ал. 1 от АПК на всички основания по чл. 146, приема следното от правна страна:

Жалбата е допустима. Постъпила е в рамките на преклузивния 14 - дневен срок по чл. 149, ал. 1 от АПК във вр. с чл. 124, ал. 1 от ЗДСЛ: Налице са и останалите предпоставки за редовност на съдебното оспорване.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

По аргумент от чл. 92, ал. 1 във вр. с чл. 6, ал. 2 от ЗДСЛ дисциплинарното наказание се налага от органа по назначаването, който е и дисциплинарна наказващият орган. Съгласно чл. 3, ал. 2 от Устройствения правилник на АЯР /П. ПМС № 278 от 9.12.2013 г., обн., ДВ, бр. 107 от 13.12.2013 г., изм., бр. 5 от 19.01.2016 г., всила от 19.01.2016 г., изм. И доп., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., бр. 36 от 3.05.2019 г., в сила от 3.05.2019 г./, орган по назначаването, респективно дисциплинарна наказващ орган по отношение служителите в АЯР е председателят на Агенцията. Следва, че заповед № ЗД-22-123/30.06.2025 г. е издадена от компетентен орган, в рамките на предоставените му със закона правомощия.

Съгласно чл. 92 от ЗДСЛ дисциплинарните наказания се налагат от органа по назначаването, с изключение на случаите по чл. 6, ал. 2 и 3. Според императивното правило на чл. 97, ал. 1, т. 4 и т. 5 от ЗДСЛ дисциплинарното наказание се налага с мотивирана писмена заповед на дисциплинарно наказващия орган, която следва да съдържа: описание на извършеното от служителя нарушение, датата и мястото, където е извършено, обстоятелствата, при които е извършено, както и доказателствата, които го потвърждават и служебните задължения, които са били виновно нарушени.

Тук е мястото да се отбележи, че дисциплинарната отговорност е вид юридическа отговорност, която се ангажира при доказано дисциплинарно нарушение. То трябва да се докаже от административния орган безусловно. За да бъде доказано дисциплинарното нарушение и ангажирана дисциплинарната отговорност на едно лице е необходимо: да се посочи датата на деянието; да се установи от фактическа страна деянието - действие или бездействие; от обективна страна да се докаже противоправността на това деяние, т. е. да е налице обективно несъответствие между правно дължимото и фактически осъщественото поведение; от субективна страна да е налице вина на дееца - умисъл или небрежност; да е установен правнорелевантен резултат (вреда) и да е налице причинна връзка между деянието и резултата. С оглед на това, за да е законосъобразен актът, с който се налага дисциплинарно наказание, той следва да установява посочените елементи на дисциплинарната отговорност и органът да е изложил мотиви за всеки от тях.

Съдът намира за основателни доводите на оспорващата, че в оспорената заповед предвид изискването на чл. 97, ал. 1, т. 4 ЗДСЛ липсва посочване на точни дати и място, на които според ответника са извършени вменените дисциплинарни нарушения от страна на служителя – не е посочено на коя дата е възникнало задължението за действие, с какъв период от време е забавено

и при какви обстоятелства. Конкретно посочени дати на извършени нарушения се съдържат единствено в протокол от проведено открито заседание на Дисциплинарния съвет на АЯР от 02.06.2025 г. по отношение на две регулиращи ръководства, за които не е изтекъл едногодишният срок по чл.94, ал.1 ЗДСл. Нито в доклада на комисията относно резултати от извършена проверка с рег. № РД-35-166/22.05.2025 г., нито в процесната заповед, е налице точна дата или конкретен период от време на извършване на нарушението. Освен това от оспорената заповед не става ясно дали по отношение на всички или на част от регулиращите ръководства се вменява неизпълнение на служебни задължения, изразяващи се в непредприемане на действия по представянето им за утвърждаване от директора на АЯР или за отлагане на утвърждаването им. Констатацията, че по отношение на две регулиращи ръководства не е изтекъл едногодишният срок по чл.94, ал.1 ЗДСл не е достатъчна да изпълни изискването за посочване на конкретна дата на извършване на деянието, тъй като и по отношение на тези две ръководства не става ясно до кой момент е следвало да бъдат предложени за утвърждаване, съответно да се докладват причините за отлагане на утвърждаването им, респективно от кой момент е налице бездействие за изпълнение на конкретни служебни задължения. Същевременно е недопустимо елементите от фактическия състав на дисциплинарното нарушение да се извеждат по тълкувателен път от други документи извън оспорения административен акт. В тази връзка следва да се има предвид трайно застъпването в практиката на ВАС принципно положение, че формалното препращане към доклади или становища, без те да бъдат конкретно приложени и анализирани, не удовлетворява изискването на закона за обосноваване на заповедта. Излагането на фактически и правни основания в административния акт е от съществено значение, тъй като само по този начин, както оспорващият, така и съдът, при осъществяване на съдебен контрол за законосъобразност, могат да установят кои са конкретните факти, въз основа на които дисциплинарнонаказващият орган е счел, че следва да упражни предоставените му властнически правомощия по реализиране на дисциплинарната отговорност на извършилият нарушение на служебната дисциплина държавен служител.

Липсата на съществен елемент от фактическия състав на дисциплинарното нарушение, е порок, който рефлектира върху законосъобразността на административния акт, с който се налага дисциплинарно наказание и има за правна последица неговата отмяна, защото лишава адресата на заповедта от ефективна защита срещу постановеното властническо волеизявление. Съдът не може да извежда волята на издателя на заповедта вместо него, нито да предполага на какво основание, същият се е произнесъл или по какви съображения е постановил тази заповед с определено съдържание за налагане на дисциплинарно наказание – „забележка“. Съдът може само да провери дали фактите, установени по делото, съответстват на юридическите факти, визириани в хипотезата на сочената от органа правна норма, което в процесния случай е невъзможно, поради което оспорения акт е незаконосъобразен и следва да се отмени, като издаден при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

При този изход на делото и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК в полза на жалбоподателката следва да бъдат присъдени направените по делото разноски, които възлизат на 521.51 евро (с левова равностойност 1010 лева), от които 516.40 евро адвокатско възнаграждение и 5.11 евро държавна такса.

Воден горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд- София град, I отделение, 46-ти състав

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** заповед № ЗД-22-123 / 30.06.2025 г. на Председателя на Агенцията за ядрено

регулиране, с която на Д. С. Д., с ЕГН [ЕГН], с адрес в [населено място], [улица], ет.3, ап.9, представлявана от адв. В. от САК, в качеството ѝ на държавен служител на длъжността „директор на Дирекция „Радиационна защита“ при Агенцията за ядрено регулиране, е наложено дисциплинарно наказание „забележка“.

**ОСЪЖДА** Агенция за ядрено регулиране, представлявана от председателя Ц. Б., да заплати на Д. С. Д., с ЕГН [ЕГН] разноски по делото в размер на 521.51 евро.

Решението не подлежи на обжалване съгласно разпоредбата на чл.124, ал.1, изр.2 ЗДСл.

Съдия: