

РЕШЕНИЕ

№ 35632

гр. София, 29.10.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 38 състав, в
публично заседание на 20.10.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ивета Стефанова

при участието на секретаря Елена Георгиева, като разглежда дело номер **2673** 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 Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във вр. с чл. 68 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.).

Образувано е по жалба от министъра на образованието и науката и от Министерството на образованието и науката, подадена чрез юрк. С., против Решение № 22 от 21.01.2025 г. на Комисията за защита от дискриминация (КЗД), постановено по пр. № 296/2023 г., в частта по т. I – V, с която Комисията установява, че министърът на образованието и науката е допуснал бездействие и неиздаване на указания за прилагане на Анекс № Д01-192/10.08.2023 г. към КТД Д 01-269/06.12.2022 г., с което е създал предпоставки за нарушение на чл. 4, ал. 3 ЗЗДискр., вр. с чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр. съгласно защитените по чл. 4, ал. 1 признаци „лично положение“ и „възраст“ спрямо М. Д. А. (т.I) и му препоръчва на основание чл. 47, т. 6 ЗЗДискр. да съблюдава занапред за спазването на ЗЗДискр., като не допуска извършването на неравно третиране и дискриминация (т.II); установява, че при съобразяване на указанията, получени от МОН, директорът на СУ „И. В.“, като е отказал да изплати полагащото се на М. Д. А. увеличение на трудовото ѝ възнаграждение, е допуснал нарушение на чл. 4, ал. 3 ЗЗДискр., вр. с чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр. съгласно защитените по чл. 4, ал. 1 признаци „лично положение“ и „възраст“ и нарушение на чл. 14 ЗЗДискр. по отношение на М. Д. А. (т. III); установява, че Министерство на образованието и науката и останалите страни по Анекс № Д01-192/10.08.2023 г. към браншови КТД Д 01-269/06.12.2022 г. за системата на образованието чрез създаването на привидно неутрална разпоредба са допуснали нарушение на чл. 4, ал. 3 ЗЗДискр., като по този начин са създадени предпоставки и условия за неравно третиране спрямо М. Д. А. (т.IV) и им препоръчва на основание чл. 47, т. 6 ЗЗДискр. при колективното трудово договаряне, сключването на колективни

трудови договори и анекси към тях да съблюдават занапред за спазването на Закона за защита от дискриминация, като за в бъдеще не допускат извършването или създаването на предпоставки за неравно третиране и дискриминация чрез привидно неутрални разпоредби (т.V). По поддържаните оплаквания за материална незаконосъобразност на решението в атакуваната му част се иска отмяната му.

Ответникът – Комисията за защита от дискриминация, чрез процесуалния му представител, отрича допустимостта на оспорването, а при условията на евентуалност - счита жалбата за неоснователна. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Заинтересованата страна М. Д. А., не изразява позиция.

Жалбата на министъра на образованието и науката е допустима само по отношение на т. I от атакуваното решение, а Министерството на образованието и науката е надлежно легитимирано да го оспори единствено в т. IV, в частта, адресирана до него.

Извън така очертания предмет на съдебна проверка, в останалата част съдебното производство е недопустимо и подлежи на прекратяване по следните съображения:

3. спор в частта относно обективизираните в т. II и т. V от решението на КЗД препоръки е лишено от предмет, поради непринадлежност на волеизявлението по чл. 47, т. 6 ЗЗДискр. към категорията на индивидуалните административни актове. В тази част произнасянето на Комисията има препоръчителен характер, с него не се създават права или задължения, нито се засягат права, свободи или законни интереси на адресата. По правното си естество препоръките и предложенията по чл. 47, т. 6 от ЗЗДискр., нямат задължителен, правнообвързващ ефект и изпълнението им не е скрепено с държавна принуда. Въпросът за правния характер на волеизявлението по чл. 47, т. 6 ЗЗДискр. и процесуалната съдба на оспорването му е трайно разрешен в практиката на Върховния административен съд. Отсъствието на иманентните белези на административен акт отрича допустимостта на съдебния контрол върху дадените от КЗД препоръки – чл. 159, т. 1 АПК.

Жалбоподателите нямат пряк и непосредствен правен интерес от атакуването на административния акт, засягащ останалите негови адресати. От отмяната на установеното от Комисията нарушение на друг правен субект, извън съответния оспорващ, не биха настъпили благоприятни правни последици за Министерството, респ. - за министъра. Липсата на надлежна процесуална легитимация от търсената защита срещу решението на КЗД в частта, в която министърът на образованието и науката или Министерството на образованието и науката, не е негов адресат, обуславя прилагането на последиците по чл. 159, т. 4 АПК.

За да се произнесе по съществото на спора в допустимата му част, съдът съобрази следното.

Производството пред КЗД е иницирано по жалба от М. Д. А., насочена срещу директора на СУ „И. В.“ – [населено място], министъра на образованието и науката, представляващ Министерството на образованието и науката и заместник-министъра на образованието и науката, с оплаквания за дискриминационно прилагане на Анекс № Д01-192/10.08.2023 г. към браншови КТД Д01-269/06.12.2022 г. за системата на образованието, основано на признаците „лично положение“ и „възраст“.

От фактическа страна е установено, че считано от 27.07.2023 г., със заповед на директора на СУ „И. В.“, [населено място] е прекратен трудовият договор на М. А., заемала длъжност „старши учител I – IV клас“, поради придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

С Анекс № Д01-192 от 10.08.2023 г. към КТД Д01-269/06.12.2022 г. за системата на предучилищно и училищно образование, сключен между МОН, Съюза на ръководителите в системата на народната просвета в България, Сдружението на директорите в средното образование в Република България, Синдиката на българските учители, Синдикат „Образование“ към К. на труда

„Подкрепа” и Независимия учителски синдикат към К. на независимите синдикати в България, е предвидено увеличение на индивидуалните работни заплати на заетите в системата на предучилищното и училищното образование за педагогически специалисти и непедagogически персонал, както и съответните разходи за осигурителни вноски, като съгласно т. 1 размерът на минималните основни работни заплати се изменя от 01.01.2023 г.

По повод постъпили в МОН въпроси относно прилагането на Анекса заместник-министърът на образованието и науката е издал писмо от 05.10.2023 г., според което не съществува правна възможност за лицата с прекратени трудови правоотношения до момента на определяне и договаряне на новите работни заплати да получат разликата от увеличението на индивидуалните работни заплати за минал период от време. Отбелязано е изрично, че предвиденото увеличение се извършва от работодателя единствено на работници и служители, които имат действащи трудови договори към момента на увеличение на работните заплати, като правното основание за това е предвидено в чл. 118, ал. 3 от Кодекса на труда. Указания в този смисъл са изпратени до директорите на учебните заведения.

Между страните не е спорно, че към датата на подписване на Анекса трудовото правоотношение на М. А. е било прекратено, поради пенсиониране. Въз основа на процесния Анекс тя е подала заявление до директора на СУ „И. В.” - [населено място] за преизчисление на трудовото ѝ възнаграждение от 01.01.2023 г. до момента на прекратяване на трудовия ѝ договор. Работодателят е отказал изплащане на предвиденото увеличение, позовавайки се на становището на заместник-министъра на образованието и науката по прилагането на Анекса.

Със заключителния административното производство акт е формиран извод, че по силата на сключения на 10.08.2023 г. Анекс е изменена разпоредбата на чл. 27 от КТД от 06.12.2022 г., като със задна дата - от 01.01.2023 г., се определят по-високи минимални основни работни заплати за заетите в системата на предучилищното и училищното образование лица. КЗД е счела, че предвиденото увеличение е приложимо за педагогическите специалисти и непедagogическия персонал с действащ трудов договор в периода 01.01.2023 г. – 10.08.2023 г., независимо дали договорът е прекратен към датата на формалното подписване на Анекса. Посочено е, че тълкуване в обратния смисъл, каквото със съдържа в указанията на заместник-министъра на образованието и науката, поставя в неравноправно положение лицата, които към 01.01.2023 г. са упражнявали труд по валидно трудово правоотношение, но чийто договор е прекратен преди приемането Анекса.

Прието е, че министърът на образованието и науката носи отговорност за дейността на неговия заместник. Според Комисията като не е съгласувал и не е упражнил контрол върху разпратеното до училищата становище на заместник-министъра по прилагане на Анекса и с бездействието си да даде легитимни указания, с които са въведени съответни критерии за определена група лица, на които следва да бъде увеличен размерът на основното трудово възнаграждение, изплащано със задна дата, министърът на образованието и науката е създал условия за неравно третиране. Преценено е, че по този начин е осъществил непряка дискриминация по смисъла на чл. 4, ал. 3 ЗЗДискр., като вследствие на процесното писмо М. А. е била по-неблагоприятно третирана поради факта, че е пенсионирана към 10.08.2023 г., т.е. на основата на защитените признаци „лично положение“ и „възраст“ (т.І от Решение № 22/21.01.2025 г.).

Обосновано е заключение, че страните по Анекса чрез непрецизната и неизчерпателна формулировка са създали привидно неутрална разпоредба, давайки повод за разнопосочното му тълкуване и различното му прилагане, в частност спрямо лицата с прекратени трудови правоотношения към 10.08.2023 г., като по този начин са създали предпоставки за неравно третиране и дискриминация (т.ІV от Решение № 22/21.01.2025 г.). Прието е, че щом М. А. е била

педагогически специалист с валидно трудово правоотношение към датата на влизане в сила на увеличението – 01.01.2023 г., то на същата се дължи въпросното увеличение, а министърът на образованието и науката и директорът на училището са допуснали извършването на дискриминация спрямо нея на основата на защитените съгласно чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр. признаци „лично положение“ и „възраст“. Според Комисията допуснатото от работодателя нарушение е пряка последица от писмените указания на заместник-министъра относно прилагането на Анекс № Д01-192/10.08.2023 г., предшествани от неясното му формулиране от страните, които са го подписали.

При извършената служебна проверка по чл. 168 АПК съдът намира, че Решение № 22 от 21.01.2025 г. на Комисията за защита от дискриминация е постановено от компетентен орган, в надлежен състав и в рамките на предоставените му от специалния закон правомощия. Волеизявлението на Комисията е обективизирано в установената форма и съдържа изискуемите реквизити - чл. 66 ЗЗДискр. Спазени са административнопроизводствените правила, регламентиращи разпределянето на преписката, процедурата по проучване и събиране на доказателства, доказателствената тежест, уведомяването на участниците в производството, запознаването им с материалите и възможността за изразяване на становища, изготвянето на заключение от докладчика и провеждането на открито заседание с участие на страните. Органът се е произнесъл след изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за случая и при осигуряване на правото на защита на участвалите в процеса страни.

Спорът по делото се концентрира върху приложението на материалния закон. Предметът му е очертан от противоречието в позициите на страните по въпроса за осъществяването на елементите от фактическия състав на приетото за установено нарушение.

Разпоредбата на чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр. забранява всяка пряка или непряка дискриминация, основана на посочените дискриминационни признаци. Понятията „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“ са дефинирани съответно в ал. 2 и ал. 3 на същата правна норма. Фактическият състав на всяка от формите на дискриминация включва специфичен комплекс от юридически факти, чието доказване в хода на съдебното производство установява дискриминационното третиране. Общото между тях е, че съставляват нарушение на принципа на равенство основано на някой от защитените признаци.

В. е изводът на КЗД, че изменението на чл. 27 от КТД с Анекса от 10.08.2023 г. е важно за всички работници и служители в сферата на предучилищното и училищното образование, които към 01.01.2023 г. са полагали труд по действащ трудов договор. По силата на § 2 от Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2017 г. за нормиране и заплащане на труда (обн. ДВ, бр. 75 от 01.09.2023 г.) е изменено Приложение № 3 относно минималните размери на основните месечни работни заплати на педагогическите специалисти. Предвидената с § 2 промяна влиза в сила от 1 януари 2023 г., видно от заключителната разпоредба на § 3 от наредбата. Придаденото ретроактивно действие на нормата се отнася и до лицата, които в процесния период са полагали труд в учебните заведения и са се намирали в трудови правоотношения. Нито в относимата нормативна уредба, нито в КТД е допуснато изключение от увеличения размер на възнагражденията по отношение на лицата, напуснали системата след 01.01.2023 г., но преди 10.08.2023 г. В Анекса не се съдържа условие длъжността да се заема и към датата на подписването му като предпоставка за изплащане на по-високата работна заплата. Щом тези лица са били все още заети в системата на образованието и са изпълнявали дори само за част от периода 01.01.2023 г. – 10.08.2023 г. трудовите си задължения, работодателят им дължи съответно възнаграждение за реалната престация – чл. 128, т. 2 КТ. В противен случай би се стигнало до неравното им третиране в сравнение с тези техни колеги, които са продължили да работят и след

10.08.2023г., въпреки че до сключването на Анекса и двете групи служители са полагали еднакъв труд, за един и същ период, при едни и същи условия. Последващото прекратяване на трудовото правоотношение на М. А. не засяга правното й положение към началния момент на действие на изменението. След като с промяната в КТД са преуредени съществувалите между страните индивидуални правоотношения, то считано от 01.01.2023 г. е увеличено възнаграждението за длъжността, която е заемала жалбоподателката в административното производство. В конкретния случай М. А. е упражнявала заеманата от нея длъжност „старши учител I – IV клас“ в СУ „И. В.“ от 01.01.2023 г. до момента на прекратяване на трудовото й правоотношение - 27.07.2023 г., поради придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, наравно с останалите служители на училището. Поради тази причина работодателят е следвало да й заплати за този период възнаграждение за извършения еднакъв или равностоен труд, съпоставено с колегите й - чл. 14 ЗЗДискр.

Споделими са съжденията на административния орган за допуснато по-неблагоприятно третиране спрямо А., изразено в лишаването й от дължимия размер на трудово възнаграждение, на основата на признаците „лично положение“ и „възраст“. Доколкото признакът „лично положение“ не е дефиниран, като такъв може да бъде определен значим, обективен, същностен за личността белег, който отличава един човек или група хора от останалите - местоживеене, ръст, тегло, цвят на косата и очите, стаж, професионален опит, майчин език, акцент или диалект, хранителни навици, културни обичаи и др. Правото на труд и неговото упражняване, в частност – качеството „пенсионирано лице“, също би могло да бъде причислено към характеристиките на личността в обхвата на понятието "лично положение" по смисъла на чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр. Съобразявайки причината за неизплащане на по-високия размер заплата – прекратено трудово правоотношение поради придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, съдът намира за правилен извода, че лицето е дискриминирано на посочените от Комисията защитени признаци. Решението в частта по т. I е материално незаконосъобразно.

На министъра на образованието и науката е вменено като нарушение на антидискриминационното законодателство бездействието да издаде надлежни указания по прилагането на Анекса към КТД и да упражни контрол по отношение на изразеното и разпространено становище на неговия заместник. Визираното от КЗД бездействие не е по смисъла на чл. 256 АПК, а в контекста на общата забрана по чл. 4, ал. 1, вр. с § 1, т. 7 ДР на ЗЗДискр. От качеството му на ръководещ и представляващ МОН за министъра не възниква автоматично задължение с очертаното от Комисията съдържание. Липсва нормативен източник, оправомощаващ министъра да издава задължителни указания по прилагането на КТД, т.е. еднолично да тълкува клаузите по многостранната сделка, каквато представляват КТД и Анексът към него. Заместник-министърът подпомага дейността на министъра в съответния ресор, като може да действа от свое име при условията на делегирана компетентност. Дадените от заместник-министъра указания представляват правно становище от името на Министерството относно тълкуването и прилагането на анекса, което не е обвързващо за работодателите. Изразената от него позиция по прилагането на Анекса не предполага предварително съгласуване с министъра – в такъв случай писмото би изхождало от самия министър. Няма данни министърът да е сезиран с предложение, сигнал, жалба или възражение срещу въпросните указания. Дори да се приеме, че са налице неупражнени ръководни и контролни функции от компетентния държавен орган, то съставомерността на бездействието му е изключена поради отсъствието на причинна връзка с увреждащия резултат, изразен в неравно третиране. От соченото неиздаване на указания за

прилагане на Анекса, с които да се въведат съответни критерии за определена група лица, на които следва да бъде увеличен размера на основното трудово възнаграждение, изплащано със задна дата, обективно не могат да възникнат възприетите от Комисията неблагоприятни последици. В този смисъл отсъства бездействие на министъра на образованието и науката, окачествимо като нарушение на ЗЗДискр., предвид изначалната липса на елемент от фактическия му състав.

Решението по т. I е постановено в противоречие с материалния закон и следва да бъде отменено в тази част.

Оспореното решение в частта по т. IV не е засегнато от отменителните основания по чл. 146, т. 4 и 5 АПК.

Споделими са изводите на КЗД, че чрез формулировката на Анекса е създадена привидно неутрална разпоредба, в резултат на която подписалите го страни са създали предпоставки за различното му интерпретиране и нееднакво прилагане, по-специално спрямо лицата с прекратени трудови правоотношения към 10.08.2023 г. В т. 1 от Анекса е договорено текстът на чл. 27 от Колективния трудов договор за системата на предучилищното и училищното образование Д01-269 от 06.12.2022 г. да се измени, както следва: „(2) Осигурените средства от държавния бюджет на Република България за 2023 г. в размер на 524 млн. лв. се изразходват единствено и само за увеличение, считано от 01. 01. 2023 г., на индивидуалните работни заплати на заетите в системата на предучилищното и училищното образование педагогически специалисти и непедагогическия персонал и съответните разходи за осигурителните им вноски за сметка на работодателя.“ Редакцията на разпоредбата предпоставя неяснота относно кръга на правоимащите субекти - дали увеличението на заплатите следва да бъде изплатено на служителите, заети в системата на предучилищното и училищното образование към 01.01.2023 г. или само на заетите към датата на подписване на Анекса. Използваната формулировка създава условия за разнопосочно тълкуване на кои именно служители е дължимо изплащане на увеличението, което се установява и от изразените в хода на административното производство становища на участниците в съглашението. Негативните последици от непрецизната клауза са могли да бъдат избегнати при точно и ясно посочване в Анекса на меродавния момент за наличието на трудово правоотношение, респ. – при изрично изясняване на въпроса кои са заетите в образователната система лица. В този смисъл законосъобразно в оспорения акт е прието, че страните по Анекса са създали предпоставки за неравно третиране и дискриминация, в резултат на което на М. А. е отказано изплащане на увеличеното трудово възнаграждение, като по този начин е поставена в по-неблагоприятно положение от колегите ѝ, чиито трудови правоотношения не са били прекратени към 10.08.2023 г. С приемането на привидно неутралната разпоредба е поставено началото на причинно-следствения процес, завършил с дискриминационното лишаване на А. от възможността да получи увеличения размер на работна заплата за периода от 01.01.2023 г. до 27.07.2023 г. и от правото на по-висок размер на пенсия при нейното преизчисление по реда на Кодекса за социалното осигуряване.

Изложеното мотивира съда да отхвърли оспорването на решението в частта по т. IV.

Изходът от спора обуславя в полза на ответника право на разноски за процесуална защита, определени съобразно чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ. Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2 и чл. 159, т. 1 и 4 АПК, Административен съд - София град, Второ отделение, 38-ми състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение № 22 от 21.01.2025 г. на Комисията за защита от дискриминация по пр. № 296/2023 г. в частта по т. I.

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Министерството на образованието и науката срещу Решение № 22 от 21.01.2025 г. на Комисията за защита от дискриминация по пр. № 296/2023 г. в частта по т. IV, в частта, с която е установено, че Министерството на образованието и науката в качеството му на страна по Анекс № Д01-192/10.08.2023 г. към браншови КТД Д01-269/06.12.2022 г. за системата на образованието - чрез създаването на привидно неутрална разпорежда е допуснало нарушение на чл. 4, ал. 3 ЗЗДискр., като по този начин са създадени предпоставки и условия за неравно третиране спрямо М. Д. А..

ПРЕКРАТЯВА производството по адм. дело № 2673/2025 г. по описа на Административен съд – София-град в останалата част.

ОСЪЖДА Министерството на образованието и науката да заплати на Комисията за защита от дискриминация сумата от 200 (двеста) лева разноски по делото.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва пред Върховния административен съд в прекратяващата производството част с частна жалба в 7-дневен срок от съобщаването му, а в останалата част - с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: