

РЕШЕНИЕ

№ 28935

гр. София, 17.07.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 4 състав, в
публично заседание на 23.06.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Ботева

при участието на секретаря Лилия Благоева, като разглежда дело номер **5013** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 226 АПК вр. чл. 181а от Закона за Министерството на вътрешните работи /ЗМВР/.

Образувано е след като с решение № 3934/07.04.2026 г. по адм. д. № 11788/2025 г. на ВАС е отменено решение № 32303/03.10.2025 г. по адм. д. № 5879//2025 г. на АССГ за изясняване на спора от фактическа и правна страна и попълване на делото със заповед № 81213-168/20.02.2025 г. на министъра на вътрешните работи и постановяване на решение съобразно чл. 168 АПК.

Предметът на делото е по жалба от 30.05.2025 г., подадена от Б. Е. Х., ЕГН [ЕГН], [населено място], подписана лично от жалбоподателя, но сочена като подадена чрез адвокат А. Ж. - САК, срещу заповед № 3-250/16.05.2025 г. на директора на дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ при МВР, с която жалбоподателят е командирован в Гранично полицейско управление-Р. към Регионална дирекция „Гранична полиция“ – Р. /РДГП/ при Главна дирекция „Гранична полиция“-МВР за периода от 19.05.2025 г. до 17.06.2025 г. включително. С жалбата с отправен оплаквания, че оспорената заповед е нищожен административен акт, алтернативно незаконосъобразен, издаден в противоречие с приложимия материален закон и в несъответствие с целта на закона. Оспорва възникването на служебна необходимост от командироване, че се изменя не само мястото на изпълнение, но и характера за задълженията на служителя. Посочва, че в заповедта не са посочени фактически основания за издаването, липса на мотиви. Моли съда да обяви нищожност, алтернативно отмяна на административния акт. В ход по същество жалбоподателят се явява лично и с адв. Ж., поддържат жалбата, представя писмена защита и допълнителна такава от 25.06.2026 г., претендира разноски съгласно представен списък и по реда на чл. 38 ЗА.

Ответникът - директорът на дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ при МВР /“МОС“/, в ход по същество и с писмени бележки чрез юрк. Г., оспорва жалбата и моли да бъде отхвърлена. Възразява срещу исканото адвокатски хонорар и претендира юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд София-град, I-во отделение, 4-ти състав, след като обсъди доводите на страните и прецени представените по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Между страните не се спори и от приложените по делото доказателства се установява, че към момента на издаване на оспорената заповед жалбоподателят Б. Е. Х. е изпълнявал длъжността „началник на сектор“ в „Мисии на международни организации“ към отдел „И. и мисии на международни организации“ при ДМОС – МВР, на която бил преназначен с министерска заповед /МЗ/ № 8121К-5048/11.12.2015 г.. От представената по делото кадрова справка е видно, че служителът, в качеството на национален експерт, е командирован последователно за участие в мисии извън територията на Република България в институции/структури на ЕС и в международни организации, като последното му дългосрочно командироване приключило на 15.01.2025 г. /л.10 и сл. от приложеното дело № 5879/2025 г. на АССГ/.

В докладна записка, рег. № 13593/13.05.2025 г., изготвена от зам. – директор на Главна дирекция „Гранична полиция“ до директора на дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ – МВР, относно необходимостта от командироване на ръководен служител от дирекция „МОС“ – МВР за подпомагане на РДГП – [населено място] е посочено, че след приемането на България в Шенген, в зоната на РДГП – Р. /като вътрешна граница/ широко се прилагали компенсиращи мерки, за да се предотвратят опитите за незаконно пребиваване на границата и за пресичане на престъпността и контрабандата. В тази връзка е посочено, че с оглед необходимостта от обезпечаване на нормалното функциониране и изпълнението на възложените задачи, счита за целесъобразно в Гранично полицейско управление – Р. при РДГП – Р. да бъде командирован ръководен служител от ДМОС, владеещ на висока степен английски език, който да подпомага прилагането на компенсиращите мерки. В докладната записка е направено предложение ръководен служител от ДМОС да бъде командирован в ГПУ – Р. при РДГП за срок от един месец на осн. чл.181а ЗМВР. Видно от резолюция на директора на дирекция „МОС“ върху докладната записка, определен за командироване на посочените основания е гл. инсп. Б. Х..

Със заповед № 3-250/16.05.2025 г. на директора на дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ – МВР – Д. Л. /л.15 от дело № 5879/2025 г. на АССГ/, на осн. чл. 46, ал.1 и ал. 2 и чл. 181а ЗМВР и чл. 10, ал. 1 от Наредба за командировките в страната и във връзка с МЗ № 8121з-168/20.02.2025 г. и докладна записка с рег. № 13593/13.05.2025 г., главен инспектор Б. Е. Х. – началник на сектор „Мисии на международни организации“ при дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ – МВР е командирован в Гранично полицейско управление – Р. към Регионална дирекция „Гранична полиция“ – Р. при ГДГП – МВР за периода от 19.05.2025 г. до 17.06.2025 г. включително. Като основание за командироването на служителя е посочено обезпечаване нормалното функциониране и изпълнение на възложените по закон задачи на Гранично полицейско управление – Р. към Регионална дирекция „Гранична полиция“ – Р. при ГДГП – МВР и прилагането на компенсиращи мерки в зоната за отговорност на Регионална дирекция „Гранична полиция“ – Р. за предотвратяване опитите за незаконно преминаване на границата и пресичане на престъпността и контрабандата. Видно от отбелязването върху заповедта, същата е връчена на служителя на 16.05.2025 г. като служителът е изразил несъгласие.

От ответника е представена административната преписка по издаването на оспорения акт, вкл. доказателства за компетентността на органа, издал същия, а именно:

заповед № 8121К-3712/25.03.2024 г. /л. 43 от дело № 5879/2025 г. на АССГ/, издадена от министъра на вътрешните работи, с която преназначава главен инспектор Д. А. Л. – началник на сектор 01 „Контрабанда“ към отдел 06 „Митнически режим, данъчна и осигурителна система и трафик на културни дейности“ при ГДБОП – МВР на ръководна длъжност „директор“ на дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ – МВР, както и заповед № 8121з-168/20.02.2025 г., издадена от министъра на вътрешните работи, с която упълномощава длъжностни лица за командироване по чл.181а ЗМВР и чл.10 от Наредбата за командировките в страната във връзка с дадените от ВАС указания с решение № 3934/07.04.2026 г. по адм. д. № 11788/2025 г. на ВАС.

В т. 3 на заповед № 8121з-168/20.02.2025 г. на министъра на вътрешните работи, посочена в процесния акт, е предвидено директорите на дирекция „МОС“, регионалните дирекции „Гранична полиция“ и регионалните дирекции „Пожарна безопасност и защита на населението“ да командирова държавни служители по чл. 143, ал. 1, т. 3 и т. 6 ЗМВР /държавни служители с ръководни и изпълнителски длъжности/ в ръководените от тях дирекции съгласно чл. 181а от ЗМВР и чл. 10, ал. 1 от Наредбата за командироването в страната.

При така установената фактическа обстановка, Административен съд София-град, I отделение, 4 състав, като обсъди доводите на страните, прецени представените по делото доказателства по отделно и в тяхната съвкупност и извърши проверка на оспорения акт в съответствие с разпоредбата на чл. 168 АПК и за наличие на основанията за оспорване по чл. 146 АПК, намира от правна страна следното:

По допустимостта на оспорването съдът съобразява, че същото е било предмет на съдебен контрол в проведените до сега съдебни производства пред АССГ и ВАС, съответно е налице произнасяне, че същата е допустима за разглеждане. Настоящата инстанция е обвързана с това процесуално поожение, като този извод и убеждението на съда не се променят и от представената от ответника заповед № 8121к-10586/11.09.2025 г. на министъра на вътрешните работи за прекратяване на служебното правоотношение на Б. Е. Х., с което моли жалбата да бъде оставена без разглеждане поради липса на пряк интерес от обжалване. Оспорената заповед засяга пряко правната сфера на адресата и предвид упражненото процесуално право за оспорването ѝ съдът дължи контрол по нейната законосъобразност, както е издадена и към момента на нейното издаване, което е независимо от прекратяването на служебното правоотношение и от факта, че по предмет същата е била за определен срок съгл. разпоредбата на чл. 181а, ал. 2 ЗМВР, като за оспорвания е налице интерес от произнасянето на съда по същество. В. следва да се отбележи, че заповед № 8121к-10586/11.09.2025 г. на министъра на вътрешните работи е издадена преди ход по същество от 18.09.2025 г. по дело № 5879/2025 г. на АССГ, съответно постановяването на решение № 32303/03.10.2025 г. по него, както и преди производството пред касационната инстанция ВАС, като претенция от ответника в този смисъл не е отправяна в предходните съдебни производства.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

На първо място, по отношение на компетентността на лицето издало обжалвания акт, съдът следва да провери същата служебно, при съобразяване на основанията за обявяване на нищожността на административния акт: нарушаване изискванията за компетентност, пълна липса на правно основание, невъзможен предмет и др. според спецификата на случая, както и мотивите на ТР № 2 от 14.05.1991 г. по гр.д. № 2/1991г. на ОСГК на ВС, според които „Издаденият от държавен орган в нарушение на специалната му правосубектност административен акт е недействителен /нищожен/ и не поражда правни последици“. Компетентността на всеки административен орган е нормативно определена. Д. на материална компетентност и съответните

правомощия за осъществяването ѝ от определен административен орган на друг административен орган е възможно само в рамките, установени в съответната правна норма /така ТР № 4 от 22.04.2004 г. по тълк. д. № ТД № 4/2002 г. на ВАС/.

Съгласно чл. 181а, ал. 1 и 2 ЗМВР при служебна необходимост служителите на МВР могат да бъдат командировани временно да изпълняват задълженията си в друго населено място. Командирането се извършва за не повече от 30 календарни дни непрекъснато. Когато командирането е за по-дълъг срок, е необходимо писмено съгласие на служителите за това.

Съгласно чл. 37, ал. 1 ЗМВР основните структури на МВР са главните дирекции; областните дирекции; Дирекция "Вътрешна сигурност"; Дирекция "Миграция"; Дирекция „Международно оперативно сътрудничество“; дирекциите от общата и специализираната администрация; А. на МВР; Медицинският институт на МВР; Националният институт по криминалистика и И. по психология. Дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ е на пряко подчинение на министъра на вътрешните работи, за разлика от Главна дирекция „Гранична полиция“, подчинена на главния секретар на МВР.

Според разпоредбата на чл. 43а, ал. 3 ЗМВР дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ е структура на МВР за организиране и координиране на международния обмен на оперативна информация, за координиране и методическо подпомагане на международното оперативно взаимодействие и за осъществяване на екстрадиция, предаване и трансфер на лица. Дирекция "Международно оперативно сътрудничество" е националната точка за контакт по линия на Международната организация на криминалната полиция (И.), на Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Е.), на Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и на Ш. информационна система (ШИС) и изпълнява ангажиментите на Република България като Национално централно бюро "И.", Национално звено "Е.", Национално звено "ETIAS" и Бюро "СИРЕНЕ".

Според разпоредбата на чл. 39, ал. 3 ЗМВР Главна дирекция „Гранична полиция“ е национална специализирана структура за осъществяване на дейностите по чл. 6, ал. 1, т. 1 – 3, 6 – 9 ЗМВР в граничната зона, в зоните на граничните контролно-пропускателни пунктове, международните летища и пристанища, във вътрешните морски води, териториалното море, прилежащата зона, континенталния шелф, българската част на река Д. и другите гранични реки и водоеми. Полицейските органи на ГДГП изпълняват функционалните си задължения по извършване на оперативно-издирвателна дейност и разследване на престъпления на територията на цялата страна. Главна дирекция "Гранична полиция" осигурява техническото обслужване и поддържането на постоянна летателна годност на въздухоплавателните средства, които се използват за осъществяване на граничен контрол.

В чл. 40 ЗВР е уредено, че в главните дирекции могат да се създават дирекции, териториални звена, отдели, сектори и други звена от по-нисък ранг. Териториалните звена се ръководят от съответния директор на главна дирекция и не се включват в структурата на областните дирекции на МВР. Районите на действие на териториалните звена се определят със заповед на министъра на вътрешните работи по предложение на съответния директор на главна дирекция.

Според настоящия съдебен състав независимо от позоваването на разпоредбата на чл. 181а ЗМВР и наличието на заповед за делегиране правомощията от министъра към директорите на дирекции, същите са с определен функционален обхват, а по отношение на ГД „Гранична полиция“ се установява и структурен такъв, които са различни и оправомощаването за командироване е с уточнението „в ръководените от тях дирекции“. В случая анализът на послужилата за основание заповед № 81213-168/20.02.2025 г. на министъра за упражняване на правомощие по командироване от директора на дирекция „МОС“ на служител в неговата дирекция в друга

дирекция на МВР, а именно в ГПУ-Р. към съответната Регионална дирекция на ГД „Гранична полиция“, всъщност не предоставя такива правомощия. Цитираното уточнение ограничава директора на Дирекция „МОС“ да командирова служители единствено в ръководената от него дирекция, не и в различна, каквато съгласно чл. 37 ЗМВР е Главна дирекция „Гранична полиция“. За командироване от вида на процесното директорът на Дирекция „МОС“ не е оправомощен, тъй като се касае за командироване в дирекция, която не е ръководена от него, и заповедта не дава правомощие на споменатите директори за командироване на служителите между дирекциите, ръководени от тях..

Предвид обстоятелството, че жалбоподателят заема ръководна длъжност в системата на МВР по смисъла на чл. 143, ал. 1, т. 3 вр. чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР, само министърът на вътрешните работи чрез едностранно волеизявление може да предизвика пряка правна промяна в служебното правоотношение на държавния служител, която касае изпълняваните от него функции, вкл. длъжността и мястото – структура и териториална определеност, в която се изпълнява службата. Предвид чл. 158, т. 1 ЗМВР министърът на вътрешните работи е орган по назначаването на държавните служители на висши ръководни или ръководни длъжности в МВР, поради което същият притежава правомощието да командирова ръководните служители или оправомощено от него лице /така решение по адм. д. № 7310/2023 г. по описа на ВАС/. Посоченото правомощие е проява на качеството му на едноличен централен орган на изпълнителната власт, който ръководи министерството и е отговорен за провеждането на държавната политика за защита на правата и свободите на гражданите, националната сигурност, обществения ред и защитата при бедствия, дори и когато го упражнява по отношение на служители, за които се явява орган по назначението, в какъвто смисъл е приетото в мотивите на ТР № 2 от 26.02.2014 г. по № 2/2013 г. на ВАС: "... Органите по назначаването, с изключение на министъра, не биха могли да разпоредят преместване в структура, която не ръководят. Правомощието на министъра е чрез едностранно волеизявление да предизвика директно правна промяна в служебното правоотношение на държавния служител, която касае изпълняваните от него функции – длъжността, и мястото – структура и териториална определеност, в която се изпълнява службата.“ Следователно, директорът на ДМОС не е бил компетентен да командирова служител от неговата дирекция в звено към друга дирекция, каквото е Гранично полицейско управление – Р. към Регионална дирекция „Гранична полиция“ – Р. при ГДГП – МВР, съгласно представената по делото заповед за компетентност /още в този см. решение по адм. д. № 264/2026 г. на ВАС и по адм. д. № 160/2026 г. на ВАС/.

Предвид изложеното, настоящият състав намира, че оспорената заповед е издадена от материално некомпетентен орган, което е основание за обявяване на нейната нищожност.

За пълнота на изложението следва да се посочи, че при издаване на оспорения акт са допуснати съществени нарушения изискването за форма - лисват на конкретни фактически и правни основания за издаване на акта по чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК и на административнопроизводствените правила. В оспорената заповед, както и в докладната записка, на която се основава същата, отсъстват съображения за необходимост от командироване на конкретния държавен служител. Данни за възникнала служебна необходимост за командироването по смисъла на чл. 181а, ал. 1 от ЗМВР не се съдържат в оспорената заповед. Не се посочва изрично „служебна необходимост“ като основание за издаването ѝ. Според определението в § 1, т. 23 ДР на ЗМВР, служебна необходимост е налице при извънредни промени в оперативната обстановка, състоянието на престъпността и обществения ред, нормативни промени и/или промени във функционалните задължения на структурите. Съгласно константната съдебната практика, фактическите основания следва да съдържат излагане на факти от обективната действителност, които сочат за наличие на

поне една от изброените хипотези: извънредни промени в оперативната обстановка, състоянието на престъпността и обществения ред и/или нормативни промени и/или промени във функционалните задължения на структурите, включени в определението на понятието. В оспорената заповед не се съдържат никакви конкретни обстоятелства, свързани с извънредни промени в оперативната обстановка, състоянието на престъпността и/или обществения ред, от които да се направи обоснован извод за наличие на служебна необходимост по смисъла на § 1, т. 23 ДР на ЗМВР. Докладната записка също не съдържа конкретна информация относно опитите за незаконно преминаване на границата, за престъпността и контрабандата и за прилагането на компенсиращи мерки спрямо предходната година или период, вкл. конкретно след приемането на Република България в Шенген – отсъства количествена съпоставка, което изключва наличието на извънредни промени в оперативната обстановка.

Според съда неспазването на изискването за излагане на мотиви при разрешаване на въпрос по свободна преценка, съставлява основание за отмяна на административния акт. Въпреки предоставеното от закона право на действие при оперативна самостоятелност, неизлагането на мотиви по въпроса защо е избрано едно от няколко възможни законосъобразни решения и/или необсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, в случая лицето е определено с резолюция на докладната записка и е налице изразено несъгласие от него, които пряко касаят решавания с административния акт въпрос, съставляват съществени нарушения на административнопроизводствените правила и са основания за отмяната на акта. Актът се проверява по съдебен ред за неговата законосъобразност, а тя освен преценката дали органът не е нарушил съответните законови рамки включва в себе си и отговор на въпроса дали той не е упражнил превратно така предоставеното му право на оперативна самостоятелност и съответства ли взетото решение на целта на закона. В случая правото на органа на свободна преценка е упражнено в нарушение на принципите на чл. 4 ал. 2 и чл. 6 АПК, тъй като не е обосновано и пряко касае адресата на административния акт за командироване на конкретен ръководен служител. Изложеното обосновава извод и за незаконосъобразност на заповедта.

Изложените съображения обосновават извод, че с изключение на изискванията за писмена форма на административния акт, са нарушени всички останали изисквания по чл. 146 от АПК, в това число едновременно заповедта е нищожна поради некомпетентност на органа и упражняване на непредвидено в закона правомощие във връзка с командироването на държавни служители, както и за отмяна – поради съществено нарушение на процесуалните правила, несъответствие с материалния закон и с целта на закона, т. е. заповедта е и незаконосъобразна.

Поради установена нищожност на оспорената заповед, която е по-тежък порок при издаване на оспорения акт спрямо незаконосъобразността, на основание чл. 172 ал. 2 пр. 1 АПК съдът следва да обяви нищожността на акта.

При този изход на спора и на осн. чл. 226, ал. 3 АПК в полза на жалбоподателя следва да бъдат присъдени направените и своевременно претендирани разноски за такси, съдебни и куриерски, в размер 15.77 евро и адвокатско възнаграждение по чл. 38 от Закона за адвокатурата за осъществена правна помощ по отношение колега юрист, съгласно представен договор за правна защита и съдействие, за водените съдебни производства – две на първа инстанция и едно касационно, които следва да бъдат възложени на Министерството на вътрешните работи по арг. от §1, т. 6 ДР АПК в размер по чл. 8, ал. 2, т. 3 от Наредба № 1/2004 г. за възнаграждения за адвокатска работа – по 750 лв. / 383.47 евро за всяко производство, като отправеното от ответника немотивирано възражение за прекомерност е неоснователно предвид определения размер на възнаграждението и осъществения обем процесуални действия от ангажирания защитник.

Водим от изложените съображения и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд

София-град, I отделение, 4-ти състав,

РЕШИ:

ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТТА на заповед № 3-250/16.05.2025 г. на директора на дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ при МВР.

ОСЪЖДА Министерство на вътрешните работи да заплати на Б. Е. Х., ЕГН [ЕГН], сума в размер **15.77 /петнадесет евро и 77 евроцента/ евро** разноси по делото.

ОСЪЖДА Министерство на вътрешните работи да заплати на адвокат А. Н. Ж. – САК, сума в размер **1150.41 /хиляда сто и петдесет евро и 41 евроцента) евро** адвокатско възнаграждение за представителство по водените съдебни производства - адм. д. № 5879/2025 г. на АССГ, адм. д. № 11788/2025 г. на ВАС и адм. д. № 5013/2026 г. на АССГ.

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

Препис от решението да се изпрати на страните на основание чл. 138, ал. 3 АПК и по реда на чл. 137 АПК.

СЪДИЯ _____