

РЕШЕНИЕ

№ 725

гр. София, 08.02.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 9 състав,
в публично заседание на 31.01.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Камелия Серафимова

при участието на секретаря Анжела Савова, като разгледа дело номер **10638** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Настоящото административно производство е по реда на чл.145-178 АПК,вр.с чл.165,ал.2 от ЗМВР.

Образувано е по жалба на В. Д. С. от [населено място] срещу Заповед № 8121К-12686/01.11.2022 година на МИНИСТЪР НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ.

Развитите в жалбата оплаквания са за незаконосъобразност оспорената заповед. Твърди се,че заповедта е издадена при неспазване на предвидената в закона форма и при липса на мотиви и посоченото общо в заповедта- за ефективно изпълнение на една от основните дейности на МВР, свързани с провеждането на държавната политика по превенцията, противодействието на престъпността, опазването на обществения ред, и защита на националната сигурност, защита на правата и свободите на гражданите не покрива понятието за служебна необходимост по смисъла на § 1,т.23 от ДР на ЗМВР. Иска се отмяна на Заповедта и се претендират сторените по делото разноски.

В съдебно заседание, оспорващият- В. Д. С., редовно и своевременно призован се явява лично и поддържа жалбата на заявените основания. Наред с това жалбата му се поддържа от адвокат П. редовно упълномощена, която заявява претенция за присъждане на разноски и адвокатско възнаграждение по реда на чл.38,ал.1,т.3 от ЗА.

Ответникът по оспорването- Министър на вътрешните работи редовно и своевременно призован, се представлява от юрисконсулт Р. редовно упълномощена, която оспорва жалбата като неоснователна и моли да бъде отхвърлена. Заявява

претенция за присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд София-град, след като прецени събраните по делото доказателства, ведно с доводите и възраженията на страните, при условията на чл.142, ал.1 АПК, вр. с чл.188 ГПК, прие за установено следното:

Със Заповед №8121К-12686/01.11.2022 година Министър на вътрешните работи временно преназначил за срок от една година Комисар В. Д. С. – Началник 02 РУ при СДВР на ръководна длъжност- Началник в „ Звено за подпомагане на Министъра по чл.33,т.1 от ЗМВР към Ръководство на МВР поради мотивирана служебна необходимост.

Заповедта е връчена при отказ на служителя на да 07.11.2022 година , а на 08.11.2022 година оспорващият е встъпил в длъжност/ видно от приложения на лист 19 от делото Акт за встъпване в длъжност.

С оглед на така установената фактическа обстановка, Административен съд София-град намира предявената жалба за процесуално допустима, подадена в срока по чл.149, ал.1 АПК, от легитимирана страна и при наличие на правен интерес от обжалване. Разгледана по същество, същата се явява основателна. Съображенията за това са следните:

Оспорената Заповед №8121К-12686/01.11.2022 година на Министър на вътрешните работи представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл.21, ал.1 АПК и като такъв подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, по критериите, визирани в разпоредбата на чл.146 АПК, /така наречените условия за редовно действие на административните актове. При проверката, съдът следва да прецени актът издаден ли е от компетентен орган и в предписаната от закона форма, спазени ли са материално-правните и процесуално-правните разпоредби и съобразен ли е актът с целта на закона.

Оспорената заповед е издадена от компетентен по смисъла на чл. 14, ал.1 от НАРЕДБА № 8121з-310 ОТ 17 Ю. 2014 Г. ЗА ПРЕНАЗНАЧАВАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ орган- Министър на вътрешните работи- разпоредба предоставяща възможност временното преназначаване на държавен служител да се извършва със заповед на съответния орган по [чл. 158](#) или [чл. 159, ал. 1 ЗМВР](#) за срок до една година с възможност за еднократно удължаване на срока на временното преназначаване с още една година. От своя страна в чл.158 от ЗМВР е посочено, че Министърът на вътрешните работи или определено от него длъжностно лице от състава на министерството, назначава държавните служители на висши ръководни и ръководни длъжности, назначава държавните служители на изпълнителски длъжности при първоначално назначаване, назначава за стажанти спечелилите конкурс за изпълнителски длъжности, преназначават държавните служители на висши ръководни и ръководни длъжности, преназначават държавните служители от висши ръководни и ръководни длъжности на изпълнителски длъжности, преназначават държавните служители, спечелили конкурс, от младши изпълнителски на изпълнителски длъжности.

Наред с това от доказателствата по делото е установено и не се спори от страните, че към датата на издаване на заповедта лицето И. Д. е заемал длъжността- Министър на вътрешните работи.

Спазени са изискванията за форма, но заповедта не съдържа мотиви, нито от нея може да стане ясно въз основа на какво органът е приел, че е налице служебна

необходимост от преназначаване на държавен служител и е посочено само, че за ефективното изпълнение на една от основните дейности на МВР, свързани с провеждането на държавната политика по превенцията, противодействието на престъпността, опазването на обществения ред, защитата на националната сигурност, защита правата и свободите на гражданите се налага временно преназначаване на служителя, не може да доведе до извод, че заповедта е мотивирана. Формата е едно от условията за законосъобразно действие на административните актове. Тя е нормативно установена и винаги има изричен характер. Неспазването на формата води до порочност на административния акт. Най-голямо значение има писмената форма на административните актове. В АПК е предвидено, че административните актове трябва да отговарят и да съдържат определени реквизити. Тези реквизити гарантират, че волеизявлението, съдържащо се в административния акт, показва действителната воля на съответния административен орган. Особен елемент във формата е съществуването на мотиви. Мотивите представляват фактическите и правни основания за издаването на акта. Те показват как е формирана волята на административния орган и кои са били основанията той да има едно или друго волеизявление. Мотивите са основен фактор в издаването на административния акт и затова за тях се наблюдава особено внимателно, когато един административен акт подлежи на съдебен или административен контрол. Липсата на мотиви, според устойчивата практика на съда прави акта недействителен на ниво унищожаемост. Производството представлява система от действия, които подготвят крайния акт и няма пречка мотивите да се съдържат и в друг акт, предхождащ издадения. Съществува изискване тези действия да доведат до действителната и законосъобразна воля на органа. Целта е да се съберат доказателства и тези доказателства да подпомогнат административния орган при решаването на определен въпрос. Настоящият съдебен състав намира, че оспорената заповед е издадена в съответствие с изискванията на чл.59 т.4 АПК, съгласно който административният акт следва да съдържа фактически и правни основания за издаването т.е. същият следва да е мотивиран. Това е един от съществените реквизити на всеки административен акт. Те позволяват на адресата на акта да научи въз основа на какво е формирана волята на административния орган, респективно на това да организира защитата си срещу административния акт. Съгласно т.2 от ТР 4/2004 год. на ВАС неизлагането на мотиви съставлява съществено нарушение на административно-производствените правила и е основание за отмяна на акта. Съдебната практика приема, че мотивите на административния акт могат да бъдат изложени не само в него, но и в друг предхождащ акта документ, към който актът препраща и който се намира в административната преписка. В

Конкретния случай, единственото, което е посочил ответникът по оспорването е, че въз основа на докладна записка, която обаче не е нито посочена, нито е представена по делото, като в съдебно заседание, проведено на 31.01.2023 година процесуалният представител на ответника по оспорването - юриконсулт Р. изрично заяви, че няма какво друго да представи по преписката и всички доказателства са приложени. Тази Докладна записка не е представена по делото, нито е индивидуализирана нито кога е постъпила, нито от кого е депозирана. Простото посочване на една Докладна записка без същата да има съществуваща индивидуализация по никакъв начин не може да доведе до извод, че заповедта е мотивирана и на още по – силно основание че, се налице основанията за „ мотивирана служебна необходимост от временно

преназначаване на държавен служител.

При издаване на заповедта, ответникът по оспорването е нарушил процесуално – правните разпоредби, което е довело и до нарушаване на материално- правните разпоредби, както и до несъответствие с целта на закона.

Съгласно чл.142 от ЗМВР, служителите в МВР са държавни служители - полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението, държавни служители и лица,работещи по трудово правоотношение, а статутът на държавните служители по ал. 1, т. 1 се урежда с този закон. Статутът на държавните служители по т.2 се определя от Закона за държавния служител.„Държавните служители в МВР изпълняват служба на държавата и техният правен статус, както на всеки държавен служител, се определя от волята на държавата, обективизирана в актове на публичното право и в частност на административното. Държавен служител е конституционно понятие. Чл.116, ал.1 от Конституцията на РБ определя държавните служители като изпълнители на волята и интересите на нацията. В чл.2,ал.1 от ЗДСЛ е дадено легално определение на понятието държавен служител- това е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага органа на държавна власт при осъществяване на неговите правомощия . Фактът, че правният статус на държавните служители по чл.142,ал.1,т.1 от ЗМВР,е регламентиран в специалния закон,не означава,че по същността си те са някаква категория служители на държавата извън останалите, които изпълняват държавна служба. Държавните служители в МВР са част от конституционното понятие „ държавен служител“. ТР№2/26.02.2014 година на Общото събрание на ВАС на РБ. Длъжностите, които се заемат от държавните служители, се определят в Единен класификатор на длъжностите в администрацията, който се приема от Министерския съвет и се обнародва в "Държавен вестник." Легална дефиниция на понятието длъжност в администрацията е дадено в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията,според която „длъжност в администрацията“ е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на Закона за Министерството на вътрешните работи, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, на Закона за изпълнение на наказанията 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 своя страна, ЗДСЛ не дава определение на понятието „държавна служба“. Такова определение няма и в действащото българско законодателство и то се извежда от теорията. Държавната служба е трайно изградена институция, осигуряваща постоянното и непрекъснато функциониране на държавния апарат за реализиране на държавни цели и задачи. Държавна служба съществува не само при държавните административни органи, но при другите органи, осъществяващи държавни функции. Държавната служба не е непосредствено свързана с производството на материални ценности, тя не е материално-производствена дейност,но тя може да бъде дейност по подготвяне на условията за осъществяване на материално производство. Държавната служба е институция на държавата и има за основно предназначение да реализира държавната политика, държавните интереси, както и обществения интерес, представен в държавната политика.Функционирането на държавната служба е

свързано с упражняването на държавна власт и при осъществяването ѝ винаги се действа от името на държавата, и затова държавната служба е израз на държавно-властнически правомощия, и нейното нормално функциониране се гарантира от държавната власт, като при нужда за целите на изпълнение на задачите на държавната служба може да се прибегне и до държавна принуда. Държавната служба се осъществява на основата на правото-тя е правно регламентирана и представлява система от правни норми, общи и специални, които уреждат принципите и правилата на осъществяване на държавната служба, правата и задълженията на държавните служители, отговорността и зависимостта между функционирането на държавната служба в различните държавни органи и звена. Като обобщение може да се каже, че държавната служба е изградена с цел да се организира постоянното осъществяване на функциите на държавата. Държавната служба е правно регламентирана, свързана с упражняването на държавната власт, дейност за осигуряване на трайното и непрекъсваемо функциониране на държавния апарат. Тя е административно-правен институт. Понятието "държавна служба" е дефинирано и в Решение № 5/1993 на КС на РБ, който сочи "че най-общо държавната служба е дейност по осъществяване на функциите на държавата. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи. За нея се предвижда и обикновено се получава възнаграждение. Това не е дейност, непосредствено свързана с производството на материални ценности. Този най-общ смисъл на понятието "държавна служба" обаче не изключва и особеностите, с които то се употребява в Конституцията и които то придобива в зависимост от конкретното си систематично място и от съответния правен институт, с който е пряко свързано."

Правната регламентация на временното преназначаване на държавни служители в МВР се съдържа в чл.165 от ЗМВР, според която разпоредба държавният служител може да бъде временно преназначен на същата или по-висока вакантна длъжност до заемането ѝ или при отсъствие на титуляря над 30 дни по ред, определен с наредба на министъра на вътрешните работи. Временното преназначаване се извършва със съгласието на служителя, освен в случаите на мотивирана служебна необходимост.

Временното преназначаване е за срок до една година с възможност за еднократно удължаване срока на временното преназначаване с още една година.

Временно преназначаване за по-дълъг срок може да се прилага по изключение, когато титулярят на длъжността е в законоустановен отпуск за срок над една година. В този случай ал. 3 не се прилага. За срока на временното преназначаване държавният служител получава заплатата за длъжност и допълнителните възнаграждения, произтичащи от временно заеманата длъжност. Обжалването на заповедта за временно преназначаване в случаите на мотивирана служебна необходимост не спира изпълнението.

От своя страна, в НАРЕДБА № 8121з-310 ОТ 17 Ю. 2014 Г. ЗА ПРЕНАЗНАЧАВАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ в чл. 14 е доуточнено, че временното преназначаване на държавен служител се извършва със заповед на съответния орган по [чл. 158](#) или [чл. 159, ал. 1 ЗМВР](#) за срок до една година с възможност за еднократно удължаване на срока на временното преназначаване с още една година. Временно преназначаване за по-дълъг срок може да се прилага, когато титулярят на длъжността е в законоустановен отпуск за срок над

една година. При временно преназначаване в случаите на служебна необходимост тя се мотивира в заповедта по ал. 1. Временното преназначаване се прекратява със заповед при изтичане на определения в заповедта срок. Временното преназначаване може да се прекрати със заповед и преди изтичане на определения срок. В случаите на еднократно удължаване на срока на временното преназначаване се издава заповед за удължаване на срока. В чл. 15 от Наредбата е визирано, че изпълнението на служебните задължения на длъжността, на която държавният служител е временно преназначен, започва с встъпването му в длъжност, което се удостоверява с акт за встъпване в длъжност. При временно преназначаване в случаите на служебна необходимост изпълнението на служебните задължения на длъжността, на която държавният служител е временно преназначен, започва от деня, следващ датата на запознаването му със заповедта за временно преназначаване. Отказът на държавния служител да се запознае със заповедта се удостоверява в протокол с подписите, трите имена и длъжностите на двама служители.

Легално определение на понятието служебна необходимост е дадено в §1, т.23 от ДР на ЗМВР, според която разпоредба "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. Вярно е, че преценката за служебната необходимост е в дискрецията на административния орган при издаването на акта на по [чл. 165 от ЗМВР](#), но последният следва да съобрази наличието на посочените предпоставки при постановяването на акта си, като в случая не са налице фактическите и правни основания за издаване на заповедта, защото от самата заповед по никакъв начин не може да се установи, че е налице хипотезата на служебна необходимост по смисъла на §1, т.23 от ДР на ЗМВР, която да обуслови издаването на заповедта за временно преназначаване на оспорвания в З. за подпомагане на Министъра по чл.33 от ЗМВР, нито са представени доказателства да са налице "извънредни промени в оперативната обстановка, състоянието на престъпността и обществения ред", и/или "нормативни промени", и/или "промени във функционалните задължения на структурите" и така посочените фактически основания на органа се явяват недоказани, съответно материалноправното основание за издаване на заповедта не съответства на фактите, още повече, че в заповедта е посочено като фактическо основание само "за ефективно изпълнение на една от основните дейности на МВР, свързани с провеждането на държавната политика по превенцията, противодействието на престъпността, опазването на обществения ред, защитата на националната сигурност, защита на правата и свободите на гражданите, което безспорно не представлява служебна необходимост по смисъла на §1, т.23 от ДР на ЗМВР, а представлява общо правомощие на Министъра на вътрешните работи съгласно чл.33 от ЗМВР-Министерството на вътрешните работи се ръководи от министър, който провежда държавната политика по превенцията, противодействието на престъпността, опазването на обществения ред, защитата на националната сигурност, защитата на правата и свободите на гражданите, граничния контрол, регулиране на миграционните процеси, пожарната безопасност и защитата на населението чрез разработване на политики, планиране на дейности и контролиране на изпълнението им, но това са общи правомощия на Министъра на вътрешните работи, а не извънредни промени в оперативната обстановка, състоянието на престъпността и обществения ред, като нито се сочат такива, нито пък са представени доказателства за наличието на служебна необходимост. Издаването на Заповедта както при липсата на мотиви, неспазване на нормите на чл.35 от АПК,

както и несъществуващо служебна необходимост, правят Заповедта незаконнообразна, подлежаща на отмяна. Наред с това Заповедта не съответства и на целта на закона- временно да се преназначават държавни служители без тяхно съгласие само в случаите на служебна необходимост, а не по усмотрение на Министъра на вътрешните работи и без да са налице основания за това.

В контекста на изложеното оспорената Заповед не отговаря на изискванията за редовно действие на административните актове и предполага отмяната и .

С оглед изхода на спора и в съответствие с разпоредбата на чл.143 от АПК, претенцията на ответника по оспорването за присъждане на юрисконсултско възнаграждение е неоснователна и не подлежи на уважаване. В полза на оспорвания следва да се присъдят разноски в размер на 10 лева- заплатена държавна такса.

Съдът намира искането на адвокат П. за присъждане на адвокатско възнаграждение по реда на чл.38,ал.1,т.3 от Закона за адвокатурата за неоснователно , защото от представеното пълномощно на лист 10 от делото е видно, че в него няма нито договорено, нито заплатено възнаграждение, още по- малко отбелязване, че адвокатът е осъществил безплатно процесуално представителство по конкретното дело и по реда на чл.38,ал.1,т.3 от Закона за адвокатурата. Ако адвокатът в действителност е осъществил такова безплатно процесуално представителство, то е следвало да бъде посочено в Договора за правна защита и съдействие или това изрично да е посочено в пълномощното- хипотеза ,която в случая не е налице.

. Следва да бъде посочено ,че крайният момент, в който може да бъде заявено присъждането на разноски е устните състезания- аргумент от разпоредбата на чл.80, ал.1 от ГПК, приложим по силата на препращащата норма на чл.144 АПК-/Страната, която е поискала присъждане на разноски, представя на съда списък на разноските най-късно до приключване на последното заседание в съответната инстанция. В противен случай тя няма право да иска изменение на решението в частта му за разноските. Денят на устните състезания е крайният момент, в който страната може да поиска присъждане на разноски, а не в по- късен момент. Съдебните разноски са разходите на страните, произтичащи от участието им в административното производство. Всяка от страните по делото е отговорна за направените разноски.Отговорността за разноски по принцип е обективна/ безвиновна/, защото загубила спора страна отговаря за разноски, дори ако е положила най- голямо старание да води процеса добросъвестно. Съгласно разпоредбата на чл.81 от ГПК, по присъждането на разноски, съдът се произнася във всеки акт,с който приключва разглеждането на делото в съответната инстанция.Отговорността за разноските е гражданско облигационно отношение, то произтича от процесуалния закон и е уредено от него. Задължението за разноски произтича от неоснователно предизвикания правен спор и тежестта за тях е за страната, която неоснователно е предизвикала същия. Пак крайният момент, в който може да се направи възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение е устните състезания.

Воден от горното и на основание чл.172,ал.2 АПК, Административен съд София-Град

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ Заповед № 8121К-12686/01.11.2022 година на МИНИСТЪР НА

ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ.

ОСЪЖДА МИНИСТЪР НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ ДА ЗАПЛАТИ НА В. Д. С. ОТ ГР. С. СУМАТА ОТ 10 ЛЕВА-РАЗНОСКИ ПО ДЕЛОТО, КАТО СЪЩАТА СЛЕДВА ДА БЪДЕ ВЪЗСТАНОВЕНА ОТ БЮДЖЕТА НА МИНИСТРЕСТОВ НА ВТЪРШЕНИТЕ РАБОТИ.

ОТХВЪРЛЯ ИСКАНЕТО НА АДВОКАТ М. П. ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА АДВОКАТСКО ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ ПО РЕДА НА ЧЛ.38,АЛ.1,Т.3 ОТ ЗАКОНА ЗА АДВОКАТУРАТА.

НА ОСНОВАНИЕ ЧЛ.138,АЛ.1 АПК,ПРЕПИС ОТ РЕШЕНИЕТО ДА СЕ ИЗПРАТИ НА СТРАНИТЕ.

Решението подлежи на касационно оспорване пред ВАС на РБ в 14 дневен срок от получаване на препис от същото,съгласно разпоредбата на чл.211,ал.1 АПК.

СЪДИЯ: