

# РЕШЕНИЕ

№ 4807

гр. София, 13.07.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 12 състав**, в публично заседание на 13.06.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Наталия Ангелова**

при участието на секретаря Ива Лещарова, като разгледа дело номер **3030** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 - чл.178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на адв. М. П., като пълномощник на В. Д. С. от [населено място], срещу ЗАПОВЕД №513з-1881/08.03.2022г. на Директора на СДВР.

С оспорвания акт, на основание чл.43, ал.3 и ал.4 от Закона за министерството на вътрешните работи (ЗМВР) и чл.10, ал.1 от Наредбата за командировките в страната, комисар В. Д. С. – началник на 02<sup>Р0</sup> Районно управление (РУ) на Столичната дирекция на вътрешните работи (СДВР) е командирован в Гранично полицейско управление - Малко Т. към Регионална дирекция "Гранична полиция - Е. при ГД ГП - МВР за периода от 09.03.2022 до 07.04.2022г. включително.

Жалбоподателят претендира за нищожност на оспорвания административен акт, също унищожаемост като постановен в нарушение на материалния и на процесуалния закон, претендира и превратно упражняване на власт. Поддържа, че заповедта е в противоречие с нормата на чл.181а, ал.1 ЗМВР, която предпоставя служебна необходимост при временно командироване в друго населено място. Функционалните му задължения за заеманата длъжност не включвали физическа охрана на държавната граница, претендира и, че липсвали мотиви относно служебната необходимост от командироването му. Изтъква и съображения, че действителните мотиви са съвсем други - целта да бъде отстранен от заеманата длъжност, посочва и други актове за промяна на мястото на изпълнение на служебните му задължения, както и съдебна практика.

Жалбата пред съда се поддържа чрез адв. П., която в ход по същество иска от съда да постанови отмяната ѝ. Отделно от това поддържа и доводите за нищожност, доколкото е издадена от директора на СДВР, а работодател на жалбоподателя е министъра на вътрешните работи, нямало представени доказателства за оправомощаването на друго лице да издаде заповед за командироване. Претендира разноски но списък.

В писмени бележки адв. П. изтъква, че заповедта е издадена от некомпетентен орган и командироването следвало да се съгласувано с директора на ГДГП. Нямало и служебна необходимост от командироването, видно било от представените доказателства, че са командировани само още трима служители, заемащи ръководна длъжност през същия период.

Ответникът – директорът на Столична дирекция на вътрешните работи, оспорва жалбата. Чрез процесуалния си представител юрк. П. поддържа, че оспорената заповед е законосъобразен административен акт и не са налице сочените основания за отмяна. Претендира за разноски. Доводи за неоснователност на жалбата излага и в представени по делото писмени бележки по същество на спора.

СЪДЪТ, след като обсъди доводите на страните и събраните по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа и правна страна следното:  
Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА.

Насочена е срещу индивидуален административен акт, който по аргумент от чл.165, ал.6 ЗМВР подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. Подадена е в преклузивния срок за оспорване, от активно легитимирано лице, чиито права и законни интереси са непосредствено засегнати от административния акт.

По фактите съдът приема следното:

С оспорвания акт, на основание чл.43, ал.3 и ал.4 от Закона за министерството на вътрешните работи (ЗМВР) и чл.10, ал.1 от Наредбата за командировките в страната, комисар В. Д. С. – началник на 02<sup>po</sup> Районно управление (РУ) на Столичната дирекция на вътрешните работи (СДВР) е командирован в Гранично полицейско управление - Малко Т. към Регионална дирекция "Гранична полиция - Е. при ГДГП - МВР за периода от 09.03.2022 до 07.04.2022г. включително. За издаването на заповедта органът се е позовал на актове на други органи: на Заповед № 8121з-63/19.01.2022г. на главния секретар на МВР и докладна записка №3282р-5129/08.03.2022г., като е посочил цел на командироването : "засилена физическа охрана на българо-турската държавна граница и чувствителните участъци по българо-гръцката държавна граница.

Видно от обсъдената заповед №8121з-63/19.01.2022г., същата е издадена на основание чл.36, ал.2, т.4 ЗМВР и с цел засилена охрана на българо-турската и българо-гръцката държавна граница, в рамките на продължаващата съвместна СПО на МВР и докладна записка рег. № 3282р-1397/18.01.2022г. , без да е обозначено от кой орган е докладната записка.

Видно от т.1 от Заповед № 8121з-63/19.01.2022г. на главния секретар на МВР, е разпоредено директорът на СДВР съобразно възможностите на дирекцията, съгласувано с директора на ГДГП да командирова при условията на чл.181а ЗМВР за срок от 30 календарни дни за изпълнението на задачите по охрана на границата в рамките на СПО на МВР за засилена охрана на българо-турската и българо-гръцката

граница необходимия брой държавни служители - полицейски органи, заемащи ръководни, изпълнителски или младши изпълнителски длъжности, за подпомагане на дейностите по граничното наблюдение в структурните звена на РД ГП в Е. и С.. Цялостната организация по използването и взаимодействието на командированите сили от СДВР със служителите от ГДГП, е възложена на директора на ГДГП.

Видно от докладна записка №3282р-5129/08.03.2022г. на директора на ГДГП, отправена до директора на СДВР, е отправено искане в изпълнение на Заповед № 8121з-63/19.01.2022г. на главния секретар, и "във връзка със засилване на граничното наблюдение на основание чл.181а ЗМВР, е необходимо да бъде командирован за подпомагане на дейностите по гранично наблюдение в зоната на СПО на българо-гръцката и българо-турската граница ръководен служител от СДВР за срок от едни месец. В докладната без конкретни данни общо е посочено, че са регистрирани голям брой опити на граждани на трети страни да преминат на територията на РБ през границата на страната, което представлявало увеличение с около 6 пъти, сравнено със същия период на предходната година, най-натоварена от началото на годината оставала българо-турската граница, натискът по нея представлявал 80 % от общия миграционен поток, предпочитани за преминаване на държавната граница са участъци в зоната на отговорност на ГПУ Е., ГПУ Малко Т. и ГПУ С..Това налагало съвместната дейност за засилена физическа охрана на българо турската държавна граница и чувствителните участъци на българо-гръцката граница.

За компетентността на органа да издаде оспорената заповед е представено само удостоверение за назначаването на издателят й - К. М. на длъжността директор на СДВР.

За длъжността началник на РУ в системата на СДВР е представена длъжностна характеристика -в която както се твърди в жалбата, действително не са предвидени задължения свързани с физическа охрана на държавна граница, задължения са свързани с организация, ръководството и контрола на дейността на РУ, които функции са развити в конкретните обрости на дейност, в това число са свързани с непосредственото ръководство на оперативно-издирвателната дейност в РУ, да организира разстановката на силите и средствата, съобразно особеностите на оперативната обстановка, организира и контролира работата на полицейските и младши полицейските инспектори и други. Видно от характеристиките на заеманата длъжност, се касае за ръководна длъжност и специфично наименование - комисар.

По делото са представени три заповеди с идентично съдържание като процесната - със същата цел и въз основа на същата заповед на главния секретар

- на основание докладна записка от 15.02.2022г. по описа на ГДГП - МВР, за командироването в ГПУ Малко Т. на: старши инспектор И. В. - началник на група "Охрана на обществения ред" сектор Охранителна полиция" към 02 РУ - СДВР за периода 08.03.2022г. до 06.04.2022г. и на старши инспектор А. М. - началник на 04 сектор Пътни превозни средства към отдел Пътна полиция при СДВР за периода 24.02.2022г. до 25.03.2022г. включително

-без изрично да е посочена конкретна докладна записка на ГДГП - МВР, е командирован А. З. - зам. началник на 04 РУ -СДВР в ГПУ - С. за изпълнение на задачи по охрана на границата в помощ на ГД ГП за периода 24.01.2022г. до 22.02.2022г.

Като взе предвид изложените от жалбоподателя оплаквания и извърши проверка на

оспорвания акт, на всички основания за законосъобразност, съдът достига до следните правни изводи:

Длъжността, заемана от жалбоподателя - началник на РУ със специфично наименование комисар, е ръководна длъжност, за заемането ѝ се изисква квалификационна степен магистър, съгласно т. VIII.1., СДВР, районни управления (РУ) т. 1 началник на РУ, от Приложение 1 "Класификатор на длъжностите в МВР за служители по чл.142, ал.1, т.1 и 3 и ал.3 ЗМВР, А. Държавни служители. Класификаторът е утвърден със ЗАПОВЕД № 8121з-140/24.01.2017г. на министъра на вътрешните работи, обн. ДВ бр. 13/2017г.

Съгласно чл. 158, т.1 ЗМВР, министърът на вътрешните работи, или определено от него длъжностно лице от състава на министерството: "1. назначава държавните служители на висши ръководни и ръководни длъжности;". Следователно, орган по назначаването на жалбоподателя е министърът или определено от него длъжностно лице от състава на министерството. Директорът на СДВР не е лице от състава на министерството, следователно, определянето му за орган по назначаването на лица на ръководни длъжности в системата на МВР е изключено по силата на закона.

Видно от чл.169, ал.1 ЗМВР командироването на министърът на вътрешните работи или определено от него длъжностно лице от състава на министерството след получено писмено съгласие на държавния служител може да го командирова временно да изпълнява службата си в друго ведомство или институция, за които се прилагат разпоредбите на този закон относно държавната служба или в служба за сигурност или за обществен ред, за срок до две години с възможност за еднократно удължаване срока на командироването. Специфична хипотеза на командироване е уредена в чл. 181а, ал.1 и ал.2 ЗМВР - при служебна необходимост служителите на МВР могат да бъдат командировани временно да изпълняват задълженията си в друго населено място за срок не повече от 30 дни непрекъснато. В тази разпоредба обаче не се предвижда изрична компетентност в отклонение от правилото на чл.169, ал.1 ЗМВР - на висшестоящ ръководител, различен от органа по назначаване за държавните служители, нито на директорите на териториалните директори. Следователно, се прилага общото правило и при краткосрочното командироване на държавните служители, което попада в рамките на срока по чл.169, ал.1 ЗМВР относно компетентността на органа по назначаването.

Съгласно чл.10а, ал.1 от Наредбата за командировките в страната, заповедта за командировка се издава от работодателя или от упълномощено от него длъжностно лице. В този смисъл, чл.10а, ал.1 от Наредбата и чл.158, т.1 ЗМВР, определят, че жалбоподателят, като заемащ ръководна длъжност, държавен служител в системата на МВР, може да бъде командирован само от министъра на вътрешните работи или определено от него лице от министерството, което разбира се може да бъде главният секретар. Видно е обаче от чл.36, ал.1 и ал.2 ЗМВР, главният секретар няма право да делегира своите правомощия на друго лице, нито чл.169, ал.1 ЗМВР допуска повторно делегиране на компетентност.

Видно от обсъдената заповед №8121з-63/19.01.2022г. на главния секретар на МВР, същата е издадена на основание чл.36, ал.2, т.4 ЗМВР, която определя общото правомощие на този орган да издава заповеди в изпълнение на правомощията, същата не съставлява акт за командироване на конкретен държавен служител по смисъла на чл. 9 от Наредбата, която разпоредба изисква индивидуализиращи

данни за командированото лице, мястото на командировка и възложената му задача. От изложеното следва, че издателят на оспорената заповед – директорът на СДВР, няма качеството на орган по назначаване на жалбоподателя като държавен служител на ръководна длъжност и няма правомощие да командирова същия, респективно да променя мястото на изпълнение на служебните му задължения, на предвидено в ЗМВР основание.

Процесната заповед е издадена в противоречие с принципите за командироване по чл.169, ал.1 и чл.181а, ал.1 ЗМВР. И двете разпоредби като предвиждат " временно да изпълнява службата си в друго ведомство или институция" и "временно да изпълняват задълженията си в друго населено място", не допускат промяна на функционалните задължения за заеманата основна длъжност във връзка с командироването, променя се само мястото на изпълнение на длъжността - в друго ведомство или институция или друго населено място. Видно от оспорената заповед, жалбоподателят е командирован да изпълнява съвсем различни задължения от тези за заеманата длъжност комисар, началник на РУ - да организира, ръководи и контролира. Този извод следва от целта на командироването - засилена физическа охрана на държавната граница, доколкото конкретна задача не е посочена.

Следователно, директорът на СДВР е разпредил с оспорената заповед непредвидено в закона правомощие при командироването на държавни служители в системата на МВР, което по същество представлява едностранна промяна на задълженията за заеманата длъжност и мястото на изпълнението ѝ.

Такова правомощие би могъл да има само министъра - 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. Това 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 този смисъл е приетото в мотивите на ТР № 2 от 26.02.2014 г по т. дело № 2/2013 г. на ВАС.

Правомощието да се определи на служителя друго място на изпълнение на функциите на длъжността може да се реализира само при условията на чл. 181а, ал. 1, респективно 169, ал.1 ЗМВР - при командироване. В оспорената заповед липсва посочване на правно основание, свързано с командироването. Това пречатства съдебния контрол и заповедта е немотивирана относно правното основание за командироването. В заповедта е посочено "чл. 43, ал. ал.3 и ал. 4 ЗМВР", то нормата на чл. 43, ал. 4 определя общото правомощие на директорите на ОДМВР да издават заповеди в изпълнение на правомощията си по ал. 3 на същия текст, т. е. при осъществяване на общото и непосредственото ръководство, при управление на човешките ресурси, при координиране действията на структурите на МВР при бедствия, възникнали на територията на областните дирекции и при представляване юридическото лице и при отчитане на дейността си на министъра на вътрешните работи, заместник-министрите и главния секретар. Тази компетентност обаче е ограничена само до териториалната структура, която съответният директор ръководи. За пълнота следва да се посочи, че данни за възникнала служебна необходимост за

командирането по смисъла на чл. 181а, ал. 1 ЗМВР, не се съдържат в оспорената заповед. Не се посочва изрично "служебна необходимост" като основание за издаването ѝ. Само от целта на командирането - за засилена физическа охрана на държавната граница, не може да се презюмира, че органът е имал предвид "служебна необходимост". Според определението дадено в §1, т.23 от Допълнителните разпоредби (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. Както е установила съдебната практика, фактическите основания следва да се 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. Както в заповедта, така и в докладната записка не съдържат каквито и да било 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 ЗМВР. Общото посочване за увеличение 6 пъти в сравнение със същия период на предходната година на опити за преминаване на територията на страната, нито най-натоварената част от границата, не сочи на служебна необходимост, доколкото нито става ясно дали се касае за " *извънредни промени*" в оперативната обстановка, нито дали силите и средствата на конкретните териториални подразделения са недостатъчни. Липсата на фактически основания от една страна накърнява правото на защита на адресата на акта, тъй като осуетява възможността му да се снабди с относимите доказателства във връзка с поддържаните от административния орган фактически обстоятелства, а от друга - препятства съдебния контрол за законосъобразност административния акт.

На следващо място, безспорно преценката кое лице точно да бъде командировано, е въпрос, предоставен на свободната преценка на компетентния орган. В случая липсват мотиви защо точно жалбоподателят следва да бъде командирован. Както е установила съдебната практика, неспазването на изискването за излагане на мотиви, когато органът е овластен да реши въпроса по свободна преценка, съставлява основание за отмяна на административния акт - т. 2 от Тълкувателно решение (ТР) №4/22.04.2004г. по тълк. дело №ТР-4/2002г. Според мотивите на решението, въпреки предоставеното от закона право на действие при оперативна самостоятелност, неизлагането на мотиви по въпроса защо е избрано едно от няколкото възможни законосъобразни решения и/или необсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, които пряко касаят решавания с административния акт въпрос, съставляват съществени нарушения на административно-производствените 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.

Видно от данните, изнесени в жалбата, жалбоподателят е бил лишен от възможността за обяснения и възражения, съответно обсъждането им от органа и излагането на мотиви по тях, като се касае за важни лични причини, въз основа на които е постановено спиране на издадена друга заповед - за временно преназначаването му на ръководна длъжност „началник на отдел“ в Отдел „Охранителна полиция“ при Областната дирекция на Министерството на вътрешните работи (ОД на МВР) – [населено място], видно от Определение 12015/24.11.2021г. по адм.д. 11582/2021г. на ВАС. Жалбоподателят се е позовал в жалбата на причините, приети за основателни в определението на съда - продължавал да полага грижи за децата си и невъзможност другият родител да полага такива грижи, заплахи за семейството му. Следователно, преценката да бъде командирован точно жалбоподателят, не е мотивирана, освен това сочи и за превратно упражняване на власт. Това е така, тъй като не съответства на предвидено в закона основание разпореденото с процесната заповед, издадена е в нарушение на принципа за законност – органът да упражнява правомощията си само в рамките на предоставената му от закона компетентност.

Горното обуславя извод, че с изключение на изискванията за писмена форма на административния акт, са нарушени всички останали изисквания по чл.146 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.

По изложените доводи настоящият решаващ състав на съда приема, че Заповед №513з-1881/08.03.2022г. на Директора на СДВР, макар и да е издадена в изпълнение на заповед на главния секретар на МВР, следва да бъде обявена за нищожна като издадена от некомпетентен орган.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК на жалбоподателя се дължат разноски в размер на 10 (десет) лева за държавна такса. Основателно е и искането на жалбоподателя за присъждане на разноски и за адвокатско възнаграждение, на основание чл.38, ал.1, т.3 ЗА във вр. с чл.8, ал.2, т.3 от Наредба №1/2004г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, в размер на 400 (четиристотин) лева. Разноските следва да бъдат възложени на юридическото лице Столична дирекция на вътрешните работи, представявано от ответника по делото - директорът на СДВР.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК, АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - град, Второ отделение, 12<sup>-ТИ</sup> състав,

РЕШИ

ОТМЕНЯ Заповед №513з-1881/08.03.2022г. на Директора на СДВР по жалба на В. Д. С. с ЕГН [ЕГН], от [населено място].

ОСЪЖДА СТОЛИЧНА ДИРЕКЦИЯ НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ да заплати на В. Д. С., ЕГН [ЕГН], сумата 10 (десет) лева – разноски по делото.

ОСЪЖДА Министерството на вътрешните работи, представявано от министъра, с адрес: 1000 С., [улица], на основание чл.38, ал.1, т.3 от Закона за адвокатурата, да заплати на адвокат М. И. П. от С. адвокатска колегия, ЕГН [ЕГН], сумата 400 (четиристотин) лева за адвокатско възнаграждение по делото.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд на РБългария в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ