

РЕШЕНИЕ

№ 36002

гр. София, 03.11.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 54 състав, в
публично заседание на 06.10.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Георги Бозуков

при участието на секретаря Десислава В Симеонова, като разгледа дело номер **7703** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производство е по реда на чл. 145 – чл. 178 от Административно -процесуалния кодекс (АПК) във вр. чл. 39, т. 3 и т. 4 и чл. 80, ал. 2, т. 3 във вр. ал. 1, т. 4 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ).

С Решение № 8003/18.07.25 г. на ВАС, Трето отделение, по адм. дело № 7547/24 г. е обезсилено решение № 8666/14.06.24 г., постановено по адм. дело № 7905/23 г. на АССГ. и делото е върнато за ново разглеждане от друг състав на същия съд, съобразно указанията дадени в решението на ВАС.

Образувано е по жалба на О. Г., ЛНЧ [ЕГН], [дата на раждане] , гражданка на Република У. със статут на временна закрила в Република България до 04.03.2024 г., настоящ адрес: [населено място], [улица], депозирана чрез пълномощник – адв. В. П., АК – Х., против Решение на Междуведомствена работна група за оценка на уязвимост и определяне на нуждата от настаняване на украински граждани с временна закрила към Националния оперативен щаб, взето по Протокол № 26 от 27.07.2023 г., съобщено й с връчено на 31.07.2023 г. писмо № 0329 – 731 от 28.07.2023 г. на главен специалист в Секретариата на Съвета по сигурността към Министерския съвет и член на Националния оперативен щаб – Г. П..

В жалбата се излагат съображения за необоснованост и незаконосъобразност. Твърди се и нищожност, която се обосновава с липса на фактическа обоснованост и несъответствие между посочените норми от подзаконовата нормативна уредба – Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от У. и процедурата, по която е разгледано искането на жалбоподателката. Застъпва се тезата и за допуснато съществено нарушение на административно производствените правила – липса на мотиви, което се сочи като самостоятелно основание за

отмяна на оспорения административен акт. Сочат се несъвършенства в приложимата нормативна уредба – липса на яснота относно конкретните права, а и най - вече на задълженията на ползвателите на социалните услуги по Програмата за хуманитарно подпомагане. С тези аргументи е мотивирано искане за отмяна на оспорения административен акт и връщане на преписката на административния орган със задължителни указания относно приложението на закона.

В съдебното заседание жалбоподателят, редовно призован не се явява и не се представлява.

Ответната страна, редовно призована, не изпраща представител.

Софийска градска прокуратура, редовно уведомена не изпраща представител.

Административен съд – София – град, Първо отделение, 54 състав, след като обсъди приложените към делото доказателства в контекста на релевираните основания в жалбата, съобразно правомощията си по чл. 168 във вр. чл. 146 от АПК, прие за установено от фактическа и правна страна:

Със Заповед № Р-115 от 21.06.2023 г., издадена от министър председателя на Р. България, на основание чл. 24 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, е създаден Национален оперативен щаб (НОЩ) за осъществяване планирането, управлението, координирането и контролирането на действията по прием, настаняване, здравно, социално и интеграционно обслужване и подпомагане на граждани на У., потърсили и получили временна закрила на територията на Р. България. С последваща заповед на министър председателя № Р – 116 от 22.06.2023 г. са създадени три междуведомствени работни групи към Националния оперативен щаб:

- за оценка на уязвимост и определяне на нуждата от настаняване на украински граждани с временна закрила,
- по социалните въпроси, заетост и интеграция,
- за координация с Н., ВКБООН, М., У. и БЧК.

Съгласно т. II от заповедта дейността на работните групи се организира и осигурява от съответните ръководители, а те от своя страна координират дейността си с НОЩ. Предвидено е за проведените заседания да се води протокол.

Със заповед от същата дата – 22.06.2023 г. № Р - 117, Министър председателят е възложил на Г. Р. П. – главен специалист в Секретариата на Съвета по сигурността към Министерския съвет и член на Националния оперативен щаб:

- да води кореспонденцията, съгласно т. 11 от Условието и реда по т. 2.3 и т. 2.4 от Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от У. с предоставена временна закрила в Република България, приети от НОЩ,
- да изпраща с електронен подпис решенията, взети в Работната група за оценка на уязвимост и определяне на нуждата от настаняване на украински граждани с временна закрила към НОЩ, съгласно т. 3, подточка 3.1 и т. 7, подточка 7.4 от Условието и реда по т. 2.3 и т. 2.4 от Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от У. с предоставена временна закрила в Република България.

Със Заявления от 05.05.2023 г., адресирани до управителя на Почивната база на БДЖ – П., жалбоподателката О. Г. е отправила искане да ѝ бъде осигурена възможност да продължи да ползва предоставената ѝ стая № 609 и след завръщането ѝ от У., предвид предстоящото ѝ заминаване за около месец, по семейни причини.

Към преписката е приложена кореспонденция, водена между определения от министър председателя член на НОЩ Г. П. и представител (управителя) на Почивната база на БДЖ в П. по повод на подадени заявления от украински граждани с предоставена временна закрила в

Република България, настанени в тази база. Сред изброените е посочено и заявлението на жалбоподателката О. Г. от 05.05.2023 г.

От съдържанието на кореспонденцията е видно, че изпращаните до НОЩ заявления са връщани необработени като неокомплектовани, поради неприлагане на регистрационната карта за временна закрила и/или на други изискуеми документи, както и тогава когато заявленията не са били представени на български език. В имейл от 20.06.2023 г. е посочено, че в помощ на украинските граждани е създадена гореща линия с телефон и имейл адрес.

С Протокол № НОЩ-26 от 27.07.2023 г. е документирана проведена работна среща на Междуведомствената работна група за оценка на уязвимостта и определяне на нуждата от настаняване на украински граждани с предоставена временна закрила към НОЩ. Посочено е, че са били разгледани 16 бр. заявления по Приложение № 3, 24 бр. уведомления за пътуване, 1 бр. нови заявления по Приложение 2 и 10 бр. заявления за преместване и/или други неклассифицирани случаи.

Заявлението на жалбоподателката О. Г., ЛНЧ [ЕГН] е посочено като разгледано под № 7 в групата на 24-те уведомления за пътуване – т. II от Протокола (л. 40 – л. 45). Отражено е, че е заведено с вх. № 03.29-731 от 26.07.2023 г. и е получено чрез място на настаняване – БДЖ – П..

Посочено е, че се касае до заявление с искане за възстановяване ползването на Програмата в място за настаняване - БДЖ - П. след пътуване до У.. Като приложения към заявлението са посочени – регистрационна карта и копие на паспорт с дата на влизане в Р. България 04.05.2023 г. В протокола е отразено решението на Работна група – „Отказ за настаняване на О. Г.. Да се спази редът по т. 6.2. от Условия и ред по т. 2.3 и т. 2.4 от Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от У. с предоставена временна закрила в Р. България.

С писмо изх. № 0329-731 от 28.07.2023 г. оправомощеният от министър председателя член на НОЩ – Г. П. е уведомил жалбоподателката и управителя на мястото за настаняване – Почивна база БДЖ – П. за постановеното решение на Междуведомствената работна група към НОЩ, документирано с Протокол № НОЩ - 26 от 27.07.2023 г. В представеното към преписката заверено копие на уведомително писмо не е отразена дата на връчване и/или на запознаване със съдържанието му от жалбоподателката О. Г.. Единствено в жалбата е посочена дата на връчване на писмото - 31.07.2023 г.

Към жалбата е приложено заверено копие на Регистрационна карта на чужденец с предоставена временна закрила №[ЕИК], издадена на 21.02.2023г. от Държавна агенция за бежанците при Министерски съвет (ДАБ - МС), в която е отразено, че жалбоподателката О. Г. е гражданка на У. и е с първоначална регистрация от 06.10.2022 г. с право да остане на територията на Р. България, на основание чл. 39, ал. 1, т. 1 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ). Срокът на валидност на издадената регистрационна карта е до 04.03.2024 г., а като настоящ адрес на жалбоподателката към момента на издаване на картата е отразен административният адрес на Почивната база на БДЖ в [населено място], където е била настанена при регистрацията – [населено място], област Б., [улица].

Като доказателства по делото са приети представени от жалбоподателката заверено копие на Амбулаторен лист, издаден на 02.08.2023 г. от д-р З. Т., в който е отразено, че приема редовно терапия за захарен неинсулинов диабет без усложнения, но е отказала диспансеризация, както и копия на опаковки на лекарства, за които се твърди, че са част от назначената ѝ терапия от лекуващ лекар в У.. Приложена е и издадената ѝ нова карта от обслужваща банка в У.. С тези доказателства са удостоверени причините за заминаването ѝ през м. май 2023 г. до държавата по произход.

Така установените релевантни за правния спор факти не се оспорват от ответната страна и

позволяват да се направят следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима - подадена е на 08.08.2023 г., в предвидения преклузивен срок по чл. 149, ал. 1 от АПК (оспореният Отказ е документиран с Протокол от 27.07.2023 г., като не са представени други данни за връчването му на 31.07.2023 г., освен заявеното в жалбата). Постановеното решение от Междуведомствената работна група към НОЩ е административен акт, който подлежи на съдебен контрол, съгласно задължителното тълкуване, дадено с Решение № 21 от 26.10.1995 г. по конституционно дело 18/1995 г. на Конституционния съд на Р. България относно приложението на принципа на общата клауза на обжалване, регламентиран в чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България. Решението засяга отрицателно субективни права на жалбоподателката – гражданка на У., получила временна закрила на територията на РБългария, което обуславя и правният ѝ интерес от оспорването му.

Жалбата е депозирана от надлежно упълномощен процесуален представител на адресата на оспорения акт.

Разгледана по същество – жалбата е ОСНОВАТЕЛНА.

Съгласно разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ), Министерски съвет предоставя временна закрила по чл. 1а, ал. 3 от ЗУБ при масово навлизане на чужденци, които са принудени да напуснат държавата си по произход поради въоръжен конфликт, гражданска война, чужда агресия, нарушаване на човешките права или насилие в големи размери на територията на съответната държава или в отделен район от нея, и които не могат по тези причини да се завърнат там за срока, определен с Решение на Съвета на Европейския съюз.

С Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 04.03.2022 г. е установено съществуването на масово навлизане в държави – членки на Европейския съюз на разселени лица, които е трябвало да напуснат У. вследствие на въоръжен конфликт, като е определен кръгът на лицата, за които се прилага временната закрила.

В изпълнение на това Решение на Съвета и в съответствие с правомощията по чл. 80, ал. 1 и ал. 2 от ЗУБ, с Решение № 317 от 20.05.2022 г. на Министерски съвет е приета Програма за хуманитарно подпомагане на разселени лица от У. с предоставена временна закрила в РБългария - (л. 96 – л. 114). Съгласно т. 23 от Програмата, периодът на нейното действие е от 01.06.2022 г. до 31.08.2022 г.

Този период е удължаван последователно с Решения на МС: № 535 от 29.07.2022 г. - до 30.09.2022 г., № 665 от 15.09.2022 г. – до 31.10.2022 г., № 856 от 31.10.2022 г. – до 15.11.2022 г., № 909 от 16.11.2022 г. – до 24.02.2023 г., № 212 от 23.03.2023 г. – до 30.04.2023 г., № 323 от 27.04.2023 г. – до 30.06.2023 г., № 454 от 27.06.2023 г. – до 30.09.2023 г.

Със Заповед № Р-115 от 21.06.2023 г., издадена от министър председателя на Р. България, на основание чл. 24 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, функциите по планиране, управление, координиране и контролиране на действията по прием, настаняване, здравно, социално и интеграционно обслужване и подпомагане на граждани на У., потърсили и получили временна закрила на територията на РБългария, са възложени на временен оперативен орган, по смисъла на чл. 81 от ЗУБ - създаденият Национален оперативен щаб (НОЩ) и обособените към него Междуведомствени работни групи една от които е за оценка на уязвимостта и определяне на нуждата от настаняване на украински граждани с временна закрила. Ръководител на тази група е зам. председател на ДАБ – МС като в състава ѝ са включени шестима членове – служители на различни администрации.

В проведено на 23.01.2023 г. заседание, НОЩ е приел Условия и ред за ползване на предоставяните услуги, включени в Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от У. с предоставена временна закрила в Република България, касаещи настаняването в

категоризирани или регистрирани места, вписани в Националния туристически регистър, съгласно т. 2.3. и т. 2.4. от Програмата. Отражено е, че след приемането на Условието и реда по т. 2.3. и т. 2.4 към Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица, същите подлежат на незабавно публикуване на интернет страница <http://Ukraine.gov.bg>.

Оспореното Решение е постановено от компетентния междуведомствен орган, осъществяващ публични функции, създаден с акт на държавен орган – заповед на министър председателя на РБългария, в съответствие с правомощията му по чл. 81, ал. 1 и ал. 2 от ЗУБ и отговаря на изискванията на чл. 21, ал. 1 от АПК.

Съгласно приетите от НОЩ, в проведеното на 23.01.2023 г. заседание - Условие и ред по т. 2.1. и т. 2.4. от Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от У. с предоставена временна закрила на територията на РБългария – Междуведомствената работна група за оценка на уязвимостта и определяне на нуждата от настаняване на украински граждани с временна закрила е компетентна да се произнася по всички въпроси, свързани с настаняването на украински граждани в категоризирани или регистрирани места за настаняване, вписани в Националния туристически регистър.

С оспореното решение на Междуведомствената група за оценка на уязвимостта и определяне на нуждата от настаняване на украински граждани с предоставена временна закрила, което е отразено според изискванията в писмен вид, в т. II.7 от Протокола от проведеното заседание на 27.07.2023 г., на жалбоподателката О. Г. е отказано настаняване в Почивната база на БДЖ – П., по повод Заявлението ѝ от 05.05.2023 г., заведено с вх. № 03.29-731 от 26.07.2023 г. Прието е, че следва да се спазва реда по т. 6.2 от Условието и реда по т. 2.3. и т. 2.4 от Програмата за хуманитарно подпомагане, въпреки че искането на жалбоподателката е разгледано заедно с други, включени в група разрешения за пътуване.

Съгласно т. 2.3. на приетите с Решение на МС № 909 от 16.11.2022 г. изменения в Програмата за хуманитарно подпомагане в категоризирани или регистрирани места за настаняване, вписани в Националния туристически регистър се настаняват лица с предоставена временна закрила, за които кумулативно са изпълнени условията – към 31.10.2022 г. са ползватели на услуги, предоставени от Програмата и са били настанени в категоризирано/регистрирано в Националния туристически регистър място за настаняване и са продължили да ползват условията по Програмата в същото категоризирано/регистрирано място и в периодите 01.11.2022 г. – 15.11.2022 г., 16.11.2022 г. до 24.02.2023 г.

В административната преписка не са приложени доказателства, установяващи датата на настаняване на жалбоподателката в Почивната база на БДЖ в П., въпреки че от отразеното в регистрационната ѝ карта на чужденец с временна закрила, издадена по надлежния ред от ДАБ – МС, е видно, че е регистрирана за първи път в България на 06.10.2022 г. В картата е отразен като настоящ адрес на жалбоподателката – административният адрес на Почивната база на БДЖ – П., а съгласно т. 16 от Програмата, издадената от ДАБ „регистрационна карта на чужденец с временна закрила“ е единственият легитимен документ, удостоверяващ статута на временна закрила на настаняваните лица.

Изложеното дава основание на съда да приеме, че доколкото в административната преписка не са приложени други документи, установяващи към 06.10.2022 г. – датата на първата регистрация на жалбоподателката О. Г. на територията на РБългария, тя да е била настанена на друго място за настаняване различно от базата на БДЖ – П., чийто административен адрес е отразен в регистрационната ѝ карта като неин настоящ адрес, по отношение на същата приложими са хипотезите, визирани в т. 2.3. от Програмата за хуманитарно подпомагане приета с Решение на МС. Програмата за хуманитарно

подпомагане на разселени лица от У. с предоставена временна закрила в Република България, както и приетите с Решение по Протокол № 1 от проведеното на 23.01.2023 г. заседание на НОЩ – Условия и ред по т. 2.3. и т. 2.4 от Програмата, не разглеждат идентична хипотеза на тази в Заявлението на жалбоподателката от 05.05.2023 г.

По своята същност отправеното искане в Заявлението на жалбоподателката, според настоящия съдебен състав, може да се разглежда единствено като искане за продължаване ползването на вече предоставени услуги, включени в Програмата за хуманитарно подпомагане - настаняване в място за настаняване, включено в Националния туристически регистър - Почивната база на БДЖ – П., след временно прекъсване на ползваните услуги, дължащо се на необходимост от връщане до държавата по произход.

Изложените лаконични аргументи, с които е обосновано взетото решение, с основание се критикуват от процесуалния представител на жалбоподателката като неотговарящи на изискванията на чл. 59 от АПК както по отношение на неяснотата относно фактическите основания, така и по отношение на правните доводи. Разпоредбата на чл. 170, ал. 1 от АПК възлага в тежест на административния орган да установи фактическите основания, посочени в оспорения административен акт. Същите са част от задължителното съдържание, съгласно чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, и имат за цел установяването на обстоятелствата, послужили при формиране на волята на административния орган. Ясното и точното им възпроизвеждане обезпечава ефективното упражняване на правото на защита от адресата на административния акт и позволява осъществяването на контрола за законосъобразност от съда.

Липсата на конкретно посочени фактически данни, въз основа на които е направен извод, че по отношение на депозираното искане в Заявлението на жалбоподателката приложим е реда, визиран в т. 6.2 на приетите от НОЩ Условия и ред по т. 2.3 и т. 2.4 от Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от У. лишава съда от възможност да прецени законосъобразността на приложеното правно основание.

Неизлагането на мотиви е съществено нарушение на административно производствените правила и ограничава ефективното упражняване правото на защита на жалбоподателката. Липсата на конкретно посочени факти и/или информация, с които е мотивирано приложението на посочения ред обосновано се сочи от процесуалния представител на жалбоподателката като нарушение на изискванията на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, което е и основание за отмяна на оспорения административен акт, съгласно чл. 146, т. 3 от АПК.

Нещо повече, според състава на съда, предвидената възможност в т. 10 на приетите от НОЩ Условия и ред по т. 2.3 и т. 2.4 от Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от У., „за прилагането им по аналогия“ при възникнала хипотеза, която не е уредена от тези правила, но касае „подобен или близък по същността си случай“ на вече уредени с тях, предполага задължително подробно изложение на фактите, с оглед последващото сравнение и на приложения „аналогичен ред и/или правила“. В настоящия казус подобно изложение не се съдържа нито в протоколираното решение на Междуведомствената работна група, нито в писмото, изпратено до жалбоподателката и управителя на мястото за настаняване.

За пълнота на изложеното следва да бъде посочено, че нито едно от цитираните правила не отговаря на фактическото положение и статута на жалбоподателката към момента на постановяване на административния акт – 27.07.2023 г. Към този момент не

е настъпило нито едно от основанията, визирани в разпоредбите на чл. 82, ал. 1 и ал. 2 от ЗУБ за прекратяване на предоставената временна закрила на жалбоподателката. Не се твърди към 27.07.2023 г. да са отпаднали основанията по т. 2.3., на които е отговаряла жалбоподателката О. Г. към момента на въвеждане на допълнително приетите правила на т. 2.4, създадена с измененията на Програмата, приети с Решение на МС № 1038 от 20.12.2022 г., относима към настаняване по изключение на нови лица в категоризирани или регистрирани места за настаняване, вписани в Националния туристически регистър, с цел събиране на семейства или „за постигане на друга легитимна цел“ (т. 6 от Условиата и реда).

В този аспект, с основание от процесуалния представител на жалбоподателката се сочи и, че нормативната уредба в националното право - Закона за убежището и бежанците, Закона за чужденците в Р. България, както и Правилника за приложението му не предвиждат ограничения по отношение на пътуването на лица, получили закрила на територията на Р. България до държавите си по произход. Въвеждането на подобни ограничения по повод предоставени социални услуги, част от които са и настаняването в места за настаняване по Програмата за хуманитарно подпомагане в обекти, включени в Националния туристически регистър, предпоставя задължителното им предварително оповестяване за каквото не са представени доказателства по делото от ответната страна. Нещо повече, съдържанието на приложената кореспонденция, водена между управителя на Почивната база и оправомощения със заповедта на министър председателя член на НОЩ сочи непознаване на създадения ред и условия за разглеждане на заявления на лица, включени или желаещи да ползват услуги по Програмата за хуманитарна помощ. Отсъствието на конкретика лишава съда и от възможността да извърши проверка за съответствие на административния акт с целта на закона – нормативно въведен критерий за неговата законосъобразност.

В този аспект, съдът отчита, че административният орган не е предявил изисквания към жалбоподателката за убедителност на доказването на основанията за пътуването и престоят ѝ в държавата по произход – период, през който не се е ползвала от предоставените услуги по Програмата. Следва да се отбележи и, че към момента на фактическото завеждане на заявлението – 26.07.2023 г. искането в него вече е било безпредметно, доколкото не се оспорва твърдението в жалбата, че пътуването до У. е осъществено в периода 05.05.2023 г. - 04.06.2023 г. Ето защо, оспореният Отказ е постановен и в нарушение на изискванията на чл. 35 и чл. 36 от АПК.

Констатираните съществени нарушения на административно производствените правила са основание за отмяна на административния акт, а предвид естеството му, съдът не може да реши спора по същество, поради което преписката следва да се върне на Междуведомствената работна група към НОЩ за ново произнасяне като се съобразят указанията в мотивите на настоящото решение по приложението на закона.

Мотивиран от изложеното, и на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ от АПК, Административен съд – София – град, Първо отделение, 54 състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на О. Г., ЛНЧ [ЕГН], [дата на раждане], гражданка на Република У. със статут на временна закрила в Република България, настоящ адрес [населено място],

[улица], депозирана чрез пълномощник – адв. В. П., АК – Х., Решение на Междуведомствената работна група за оценка на уязвимост и определяне на нуждата от настаняване на украински граждани с временна закрила към Националния оперативен щаб, взето по Протокол № 26 от 27.07.2023 г. – т. II. 7 по Заявление вх. № 03.29-731 от 26.07.2023 г.

ИЗПРАЩА преписката на Междуведомствена работна група за оценка на уязвимост и определяне на нуждата от настаняване на украински граждани с временна закрила към Националния оперативен щаб за произнасяне по заявление вх. № 03.29-731 от 26.07.2023 г., депозирано на 05.05.2023 г. от О. Г., ЛНЧ [ЕГН], [дата на раждане] , гражданка на Република У. със статут на временна закрила, съобразно указанията по тълкуването и прилагането на закона, дадени в мотивите на настоящото решение.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховен административен съд в 14-дневен срок от съобщението на страните.

С

ЪДИЯ: