

МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ
ДИРЕКЦИЯ „ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ“

Рег. № 8121Р-5957, екз. №.....
28.03 2025 г.



ДО
МИНИСТЪРА НА
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ
ГОСПОДИН ДАНИЕЛ МИТОВ

ПРАВЕН АНАЛИЗ

ОТНОСНО: Отменените със съдебен акт заповеди за налагане на дисциплинарни наказания в МВР през 2024 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,

I. На основание чл. 79, ал. 3 от Инstrukция № 8121з-877/06.07.2021 г. за дисциплината и дисциплинарната практика в МВР (Инstrukцията) Ви предоставям общ анализ на отменените през 2024 г. от административните съдилища заповеди за налагане на дисциплинарни наказания в МВР на служителите по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от ЗМВР. Анализът е изготвен въз основа на годишните правни анализи по чл. 78, т. 5 от Инstrukцията, предоставени от структурите на МВР съдържащи данни за отменените заповеди издадени от служители в тях, разполагащи с дисциплинарна власт, за периода 01.01.2024 г. – 31.12.2024 г. В анализа са разгледани отменителните основания в съдебните решения, въз основа на които са направени изводи за пропуските в дисциплинарните проверки и производства, довели до отмяна на постановените индивидуални административни актове за налагане на дисциплинарни наказания. Аналитичният подход в него предоставя възможност за предприемане на ефективни действия за отстраняване на допусканите грешки и за издаване на стабилни индивидуални административни актове за налагане на дисциплинарни наказания в МВР, издържащи при обжалването им по съдебен ред. Анализът е насочен към привеждане на дисциплинарната практика в МВР в съответствие с практиката на административните съдилища и към подпомагане на служители в МВР, ангажирани с провеждане на дисциплинарни проверки и производства и издаване на заповеди за налагане на дисциплинарни наказания.

II. От предоставените от структурите годишни правни анализи се установява, че отменените през 2024 г. заповеди за налагане на дисциплинарни наказания са 204 бр. За сравнение - отменените актове през 2023 г. са 206 бр., през 2022 г. – 161 бр. За този тригодишен период със заповеди са наложени общо в МВР, по реда на ЗМВР, дисциплинарни наказания: през 2024 г. – 1030, през 2023 г. – 1222, през 2022 г. – 1179. Поради продължителност на съдебните производства, през 2024 г. административните съдилища са отменяли и заповеди, с които са бил наложени дисциплинарни наказания преди 01.01.2024 г.

Въпреки това, те са включени в настоящия сравнителен анализ, като за тригодишен период – 2024, 2023 и 2022 г. издадените и отменени заповеди по структури са:

ОДМВР/ структури	заповеди за наказания					
	2024		2023		2022	
	изд.	отм.	изд.	отм.	изд.	отм.
Благоевград	27	3	22	19	51	9
Хасково	3	3	17	3	42	5
Шумен	12	1	8	0	18	0
Враца	20	1	19	3	21	1
Търговище	7	0	4	1	17	3
Кърджали	10	2	7	1	8	0
Перник	16	9	7	4	31	8
Смолян	15	2	5	1	5	1
Разград	13	1	14	1	26	0
Добрич	5	4	30	4	17	2
Пазарджик	32	14	16	10	22	3
Пловдив	42	9	47	11	30	2
В.Търново	23	0	11	0	17	0
СДВР	112	32	178	41	132	13
София	32	17	35	13	54	5
Монтана	5	0	13	2	7	2
Ямбол	8	1	20	2	11	1
Кюстендил	5	0	6	0	9	2
Русе	26	9	29	6	15	0
Сливен	23	2	28	2	22	3
Ловеч	26	3	17	2	32	7
Бургас	48	1	68	4	55	4
Видин	8	5	16	5	27	24
Варна	55	4	54	4	29	1
Силистра	5	1	16	0	10	1
Ст.Загора	46	7	75	2	53	5
Плевен	24	4	18	8	24	7
Габрово	19	1	10	0	6	0
ГДБОП	6	1	7	2	7	2
ГДНП	1	1	5	0	8	5
ГДЖСОБТ	26	8	25	1	17	2
ГДГП	260	41	266	26	236	19
ДВС	5	0	2	0	3	0

ГДПБЗН	58	2	69	3	61	4
АМВР	6	0	5	3	5	0
министър		15	49	22	48	15
гл.секретар			2		3	2
НИК	0	0	2	0		

Отменените заповеди за налагане на дисциплинарни наказания са разпределени както следва:

- по длъжности на ДНО, издали заповедите – от ръководители на структури по чл. 37 – 123 (128 за 2023 г.), от началник на РУ/ГПУ – 33 (31 за 2023 г.), от началник на отдел – 1 (5 за 2023 г.), от началник на сектор – 2 (12 за 2023 г.), от началник на ЗЖУ - 5;

- по видове наложени дисциплинарни наказания: за „уволнение“ – 17 (18 за 2023 г.), за „забрана за повишаване в длъжност за срок от една до три години“ – 1 (11 за 2023 г.), за „порицание“ – 108 (78 за 2023 г.), за „писмено предупреждение“ - 30 (25 за 2023 г.), за „мъмрене“ – 11 (16 за 2023 г.).

В отделните съдебни решения са изложени мотиви за установени няколко различни пороци в една и съща заповед, поради което броя на заповедите не съвпада с този на отменителните основания.

IV. Отменителни основания, съдържащи се в съдебните актове:

1. Нарушения на материалния закон

Поради неспазване на материалните норми, разписани в нормативните актове, уреждащи търсенето на дисциплинарна отговорност от служители на МВР, са отменени 175 заповеди (през 2023 г. – 136).

1.1. Най-многобройни са случаите на недоказаност на вмененото дисциплинарно нарушение – при 134 от отменените заповеди (81 за 2023 г. и 67 за 2022 г.). Налице е значително нарастване на броя на заповедите, издадени при липса на установено и доказано от дисциплинарно наказващия орган по безспорен и несъмнен начин дисциплинарно нарушение. Съдът изисква от дисциплинарно наказващия орган пълно спазване на основния принцип на служебното начало в производството по търсене на дисциплинарна отговорност и изпълнение на задълженията му по ЗМВР и АПК да събере и оцени всички доказателства, вкл. и тези, за които не е направено искане от служителя срещу когото е проведено дисциплинарното производство. Налагането на дисциплинарни наказания като форма на държавна принуда, изисква установяването и доказването по несъмнен начин на дисциплинарни нарушения. В съдебните актове се установява, че ангажирането на дисциплинарната отговорност на служители, без да е безспорно доказано дисциплинарно нарушение от обективна и субективна страна, обуславящо и обосноваващо дисциплинарното обвинение, води до материална незаконосъобразност на акта за налагане на дисциплинарното наказание. По проведени дисциплинарни производства не са налични доказателства за фактическата страна на деянието, както и за неговата противоправност – несъответствие между дължимото и фактически осъществено поведение, както и за вина на служителя, изразяваща се в умишъл или непредпазливост. Отменени са заповеди за това, че нарушението на служителя не е установено с годни, безспорни и безпротиворечиви доказателства. Основание за отмяна на една от заповедите е, че при изслушването на лица дали сведения пред ДРО, съдът е констатирал съществени противоречия, компрометиращи доказателствените средства, въз основа на които са обосновани фактическите изводи на дисциплинарно наказващия орган. При разглеждане на обжалвани заповеди за налагане на дисциплинарни наказания съдът е

установил, че наказващият орган, при произнасянето си, е игнорирал доказателства от дисциплинарното производство, които не подкрепят еднозначно и безпротиворечиво мотивите за наложеното наказание. Като недопустимо е прието от съда безкритичното кредитиране на сведения, които са в близки или родствени отношения със служителя или пострадали от негови неправомерни действия.

В 6 от случаите (1 за 2023 г., 7 за 2022 г.) заповеди за налагане на наказание са били издадени въпреки, че доказателствата безспорно са установили **правомерно поведение** на служителите. Били са извършени действия, съответстващи на заеманата длъжност и конкретната оперативна обстановка. Също така не е имало бездействие, тъй като са били проведени издирвателни мероприятия и сравнително бързо е било разкрито престъплението. Сходни са изводите на съда при отмяна на заповед, тъй като доказателствата са сочели, че служителя е изпълнил задълженията си като началник на смяна, инструктирал е дежурните служители, отразил го е в дневника и ги е проверявал периодично. Едно от наложените наказания е било за определяне на водещия инструктажа за СПО, но такова правомощие е било предоставено на служителя като ръководител на операцията. В друг от случаите съдът е приел, че служителят е изпълнил задължението си във връзка с попълването на посочената документация.

Десет заповеди (9 за 2023 г., 7 за 2022 г.) са отменени, тъй като реално доказателствата от дисциплинарите производства сочат, че **не е било извършено дисциплинарно нарушение**, поради което липсват предпоставките за налагане на дисциплинарно наказание. Прави впечатление наличието на отменени заповеди, поради **недоказано авторство** на извършеното дисциплинарно нарушение – в 17 от случаите.

- **Недоказан състав на дисциплинарното нарушение от обективна страна** е имало в 55 от отменените заповеди (за 2023 г. – 14) – не е било установено неправомерно поведение, което може да се квалифицира по чл. 198 – 203 от ЗМВР.

В две решения е направен извод за липса на доказателства за нарушени служебни задължения за непрекъснато следене на обстановката в зоната за контрол и своевременна реакция при изменения в нея.

За да е съставомерно деянието по чл. 203, ал. 1, т. 7 и 8 от ЗМВР съдът изисква да е имало получаване на материална облага, установено със съответните доказателства. В четири от съдебните решения е постановено, че в производството по търсене на дисциплинарна отговорност не е било доказано приемането на материална или друга облага от действията на служителите, както и наличие на предвидената зависимост по т. 13, б. „д“ и „е“ от ЕК.

За три от отменените заповеди съдът е приел, че за деянието не е доказана съставомерност по чл. 203, ал. 1, т. 13 от ЗМВР, тъй като не е било достатъчно то да стане известно на обществеността. Необходимо е то да е било от такова естество, от такъв характер и интензитет, че реално да води до намаляване на престижа на МВР и негативна нагласа в обществото. Друга заповед е отменена, тъй като по отношение на описани в нея преписки, към посочената от наказващия орган дата не е било налице просрочие, съответно не е бил осъществен състава на визираното дисциплинарно нарушение.

Като несъставомерно съдът е приел поведението на служител, който е бил в отпуснато състояние и не е наблюдавал обслужвания участък, тъй като от наказващият орган не са били събрани доказателства за преминаването на хора и МПС там по това време. Липса на състав на дисциплинарно нарушение е имало и в два от случаите, в които при налагане на наказанието наказващият орган се е позовал на разпоредба от инструкция, която е била отменена към датата на издаване на заповедта.

Съдът е приел за недоказано нарушение само по твърдения на един свидетел, противоречащи на обясненията на служителя, без което и да е от тях да е било подкрепено от други доказателства. Заповед е отменена с доводи за недоказаност на състав на дисциплинарно нарушение, тъй като са събрани противоречиви сведения по равно в полза на дисциплинарното обвинение и в защита на служителя, без да има други доказателства кои могат да бъдат кредитирани. Отново има отменени заповеди поради наличие на предположения в мотивите на заповедите за налагане на дисциплинарни наказания - такива са установените съждения на наказващия орган, че вероятно събития биха настъпили при определени обстоятелства.

Съдът продължава да е критичен към липсата на доказателства за всеки един от елементите на състава на дисциплинарното нарушение, за което се налага наказанието. Заповед е отменена, защото не е доказано по безспорен начин, че паролата за достъп до ИФ на МВР е ползвана единствено и само от АРМ на служителя, в рамките на времето, когато е работил там. Друга заповед е отменена, тъй като в дисциплинарното производство не е била доказана конкретната дата на извършване на дисциплинарното нарушение. За недоказано описаното в две отменени заповеди фактическо положение съдът е приел липсата на доказателства за обстоятелствата, съдържащи се в посочени в заповедите видеофайлове.

Не се покрива с нормата на чл. 194, ал. 3 от ЗМВР извод на съда, че състав на дисциплинарно нарушение по чл. 200, ал. 1, т. 12 от ЗМВР, поради неспазена морална норма в т. 28, б. „а“ от ЕК може да има само в случай на установено по реда предвиден в ЗАНН нарушение на ЗДвП, с влязъл в сила санкционен акт (наказателно постановление). В две други свои решения съдът е определил, че преценката дали фиш или акт за административно нарушение са законосъобразни може да бъде дадена само в рамките на предвидения съдебен контрол. Не е вменена отговорност на служител за допуснати процесуални нарушения от съставителя. Една от заповедите е била отменена, защото служителът е бил наказан за задържане на лице по чл. 72, ал. 1, т. 4 от ЗМВР (невъзможност да се установи самоличност), но заповедта за задържане не е била обжалвана и подложена на съдебен контрол. Т.е. според съда никой друг не може да прави преценка дали са спазени изискванията на нормата в ЗМВР, при нейното прилагане. В мотивите на съдебния акт обаче не се съдържа коментар за неприлагане от служителя на способите в чл. 70, ал. 2 от ЗМВР за установяване на самоличността, въпреки че лицето непосредствено преди това е представяло лични документи за регистриране на автомобил на гише в помещението на сектор ПП на ОДМВР.

- Недоказано наличие на субективния елемент на състава на дисциплинарното нарушение (виновно поведение на служителя) е имало в 29 от случаите на отмяна на заповеди за налагане на дисциплинарни наказания.

Отменени са 13 заповеди (13 и за 2023 г.), тъй като не е било доказано **предоставено пълномощие или вменено задължение на служителя** за действията, за неизпълнението на които му е наложено дисциплинарното наказание. В един от случаите е било установено, че наказаният служител не е имал правомощието за действие, за неизпълнението на което му е наложено дисциплинарно наказание – Такова е притежавал само началника на РУ. Самият служител като началник на сектор не е бил овластен от закон или друг акт да възлага превантивен контрол на освободени от местата за лишаване от свобода. Подобен е случай на отмяна на заповед, тъй като задължението за което е наложено наказанието (проверка съответствието на нарушенията и запаметените със средствата за измерване показания и взетото административно отношение) не е било вменено на служителя, а на началника на РУ.

Подобен случай е липсата на вменено задължение от главния секретар за изготвяне на план за СПО. Отменена е заповед, с която служителът е бил наказан за неосъществена проверка за употреба на наркотични вещества при ПТП, което е само със щети и без пострадал, като такова задължение не му е вменено в ЗДвП. Сходен е и случай, при който възложилият задачата ръководен служител не е разполагал с такова правомощие, поради което такова разпореждане не би могло да породи задължение, за неизпълнението на което да бъде търсена дисциплинарна отговорност. В едно от съдебните решения е подчертано, че за да покрие конкретен дисциплинарен състав, неупражненият контрол следва да е определен във вменените задължения на служителя, като ясно е посочено в какво се изразява той. Две от заповедите са отменени, тъй като не е имало доказателства за това, че служителят е имал задължение да борава със съответната камера за видеонаблюдение. В два от случаите съдът е приел, че е недоказано задължение на служителите да издадат заповед за задържане по чл. 74, ал. 1 от ЗМВР.

Установява се като трайна съдебна практика отмяна на заповеди – 3 бр. за налагане на дисциплинарно наказание по чл. 203, ал. 1, т. 8 от ЗМВР, когато злоупотребата с доверие не е извършено **при пряк умысел - с користна цел**. Наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ е било отменено, тъй като в дисциплинарното производство не е било установено наличие на такава цел при заслепяване на камерата за видеозаснемане в служебния автомобил.

Категорични са административните съдилища, че изпълването на състава на дисциплинарното нарушение от субективна страна е обвързано със знанието на служителите какво следва да бъде тяхното поведение, съобразно определените им задължения. Липсата на доказателства към дисциплинарните производства за **запознаване на служителите с нормите, актовете и разпорежданията, които не са спазили или с правомощията, с които са разполагали** е прието за особено съществено нарушение. За допускането му са отменени 12 заповеди (6 за 2023 г. и 6 за 2022 г.). За една от тях съдът е установил, че доказателствата в производството по нейното издаване установяват, че служителят се е запознал с акта, вменяващ му неизпълненото задължение, по-късно от самото неизпълнение. В едно от съдебните решения дори е подчертано, че за търсенето на отговорност за незапознаване на служители с конкретна заповед, следва да е удостоверено от адресата на това задължение, че е получил копие на тази заповед. В пет от случаите съдът е претендирал удостоверяването на запознаването на със съответните актове да е осъществено с техните подписи. Заповед е отменена, тъй като според съда служителят не е бил запознат с правомощията му докато е замествал съответния ръководител.

Три заповеди са отменени от съда, с мотиви, че не е установен по безспорен начин субективния елемент на деянието, а именно знанието, че осъщественото поведение представлява неизпълнение на служебните задължения.

През 2024 г. само една заповед (4 за 2023 г.) е била отменена, поради наличието на **обективна невъзможност** за служителя да има поведение, отговарящо на изискванията – не е могъл, въпреки желанието си да се яви на изпити, тъй като е бил командирован за основните дати, а впоследствие графика му за работа не е бил съобразен с допълнителните дати.

1.2. Неправилната квалификация на вмененото дисциплинарно нарушение е довела до отмяната на 25 заповеди (41 за 2023 г., 33 за 2022 г.).

Като погрешно квалифицирано за съставомерно по чл. 203, ал. 1, т. 13, вр. с чл. 194, ал. 2, т. 4 от ЗМВР е определил съдът дисциплинарно нарушение изразяващо се в неупражнен непрекъснат физически надзор над задържано лице, вместо такова по смисъла на чл. 194, ал. 2, т. 2 от ЗМВР. Изрично е подчертал, че не се касае за неспазване на морални

норми, а на разписани конкретни задължения, част от служебното правоотношение на служителя, т.е. моралната оценка е неотнормируема към определяне квалификацията на нарушението. При произнасянето си в цитираното по-горе решение за заслепяване на камерата в служебния автомобил съдът е приел и неправилна квалификация – вместо чл. 200, ал. 1, т. 11 от ЗМВР, при липса на доказан пряк умысел, нарушението е било квалифицирано по чл. 203, ал. 1, т. 8 от ЗМВР. За съда неправилно е било квалифицирано по чл. 200 ал. 1, т. 11 от ЗМВР дисциплинарно нарушение, при което е имало не пълно изпълнение на заповед, а забавено такова – съставомерно по чл. 199, ал. 1, т. 3 от ЗМВР. Вмененото задължение реално е било изпълнено, но извън определения в съответната заповед срок. Заповед е отменена, тъй като наказващият орган неправилно е приел неправомерното поведение на служителя за неуплътняване на работното време, съставомерно по чл. 199, ал. 1, т. 6 от ЗМВР, докато то реално е осъществявало състава на чл. 200, ал. 1, т. 11 от ЗМВР и е представлявало изпълнение на служебни задължения. Обратно е положението в два случая, при които вмененото нарушение е на подзаконов нормативен акт, а е квалифицирано като съставомерно по чл. 200, ал. 1, т. 11 от ЗМВР, вместо по т. 15. В друга заповед изпълнението на заповед на министъра за утвърждаването на правилата за системите за аудиозапис и видеонаблюдение в автомобилите на пътна полиция е квалифицирано като изпълнение на служебни задължения по чл. 194, ал. 1, т. 2 от ЗМВР, вместо по т. 1 – изпълнение на заповеди на министъра. Противоположно е неправилното квалифициране на дисциплинарно нарушение, свързано с неспазване на изискванията на ЗЗКИ като такова по смисъла на чл. 194, ал. 2, т. 1 от ЗМВР, въпреки, че този закон не е включен в нормата. Задължения за спазване на правилата за класифицираната информация са разписани в длъжностните характеристики и са част от служебните задължения посочени в чл. 194, ал. 2, т. 2 от ЗМВР. Четири заповеди са отменени поради неправилно описване на нарушените правила, вменяващи им конкретни задължения – за съда реално действията на служителите са били свързани с горепосочените правила, а не със задължения относими към правилата за експлоатация на техническите средства по длъжностна характеристика.

Отменена е заповед за неправилно прилагане на кумулация при приложението на нормата на чл. 200, ал. 1, т. 11 от ЗМВР, въпреки, че в нея е употребен предлога „или“ за двете нарушения предвидени в нея – „*неизпълнение на служебни задължения или на заповеди*“. В една от заповедите наказващият орган е приложил нормата на чл. 200, ал. 1, т. 15 от ЗМВР деяние, при което не са били спазени правилата за съхраняване, опазване и ползване на служебното оръжие, въпреки, че за това нарушение в ЗМВР е предвиден конкретен състав – в т. 2 на чл. 200, ал. 1 от ЗМВР.

Най-същественото нарушение е установено в 6 заповеди – при квалифицирането на дисциплинарни нарушения са описани като неспазени несъществуващи норми, променени или с неактуална редакция.

За съда неправилно квалифициране е имало и в случаите, когато е налице противоречие между словесното описание на деянието и дадената му правна квалификация. Неяснота за действие или бездействие е деянието - изпълнение на разпореждане в писмо, в същото време в този времеви период са били утвърдени изискуемите графици. Не е уточнено коя хипотеза от нормата касае деянието.

Прави впечатление едно от отменителните решения, където съдът е приел, че извършените от служителя дисциплинарни нарушения са три отделни, за което според него е следвало да се приложи чл. 197, ал. 3 от ЗМВР (въпреки, че в случая е налице системност по смисъла на § 1, т. 22 от ДР на ЗМВР).

1.3. За неприлагане на нормата на чл. 197, ал. 3 от ЗМВР, когато са установени едновременно на две дисциплинарни нарушения, са отменени 21 заповеди (9 за 2023 г., 5 за 2022 г.).

Две от заповедите са отменени от съда, поради липсата на конкретен срок на наказанието, което дисциплинарно наказващият орган е определил за едното или за двете едновременно установени дисциплинарни нарушения. В други 8 заповеди, въпреки посочването в мотивите наличието на две нарушения, не са били определени изобщо отделни наказания за тях. По този начин от актовете не ставало ясно дали се налага наказание за едно или за две нарушения, същевременно се затруднява осъществяването на защитата от служителите. В два от случаите дисциплинарно наказващият орган не е съобразил факта, че нарушението на писмо с разпореждане от главния секретар на МВР и на подзаконов нормативен акт с едно деяние, в условията на идеална съвкупност, следва да бъде квалифицирано като две отделни нарушения с приложението на чл. 197, ал. 3 от ЗМВР. За три заповеди съдът е посочил, че са описани неизпълнения на различни и отделни задължения, за което съответно са предвидени различни дисциплинарни наказания. Това се отнася и за един от случаите, при който са описани две различни нарушения, за които има предвидени еднакви наказания. За една от отменените заповеди съдът е предявил претенция за всяко едно от двете определени наказания да се изложат поотделно мотиви за обстоятелствата по чл. 206, ал. 2 от ЗМВР, съответно то да бъдат индивидуализирано също поотделно.

В отменително съдебно решение е подчертано, че неизпълнението на няколко отделни точки от една заповед на главния секретар на МВР осъществява няколко отделни дисциплинарни нарушения. Въпреки, че става въпрос за шест отделни нарушения, съдът не е коментирал наличието на системност, а е отменил заповедта за налагане на дисциплинарното наказание за неприложен чл. 197, ал. 3 от ЗМВР, отнасяща се за само две едновременно установени нарушения.

1.4. 22 заповеди (7 за 2023 г., 9 за 2022 г.) са отменени от съда, поради необсъждане или неприлагане от наказващия орган на чл. 198 от ЗМВР (маловажност), въпреки наличието на условията за това. В 5 отменителни съдебни решения е прието за установено, че е нарушен основният принцип на административното производство на съразмерност между наложените дисциплинарни наказания и извършените дисциплинарни нарушения. Категоричен е съдът, че в тези случаи прекомерното завишаване на наложеното дисциплинарно наказание не отговаря на целта на закона. Изводът на съда е, че тя е могло да бъде постигната с налагане на по-леко наказание.

Две заповеди са отменени, тъй като е било наложено дисциплинарно наказание „порицание“, въпреки безспорните доказателства за маловажност. Съдът е приел, че деянията са били изолирана проява и тяхната правна квалификация е следвало да бъде маловажни дисциплинарни нарушения. Отменени са 6 заповеди с мотиви, че проверката на обстоятелствата по чл. 206, ал. 2 от ЗМВР води до извод за наличие на условията за приложение на чл. 198, ал. 2 от ЗМВР, което не е било изпълнено от наказващия орган. За един от случаите в съдебния акт е посочено, че въпреки изводите на наказващия орган за маловажност на деянието, в заповедта за налагане на дисциплинарното наказание не бил приложен чл. 198, ал. 2 от ЗМВР и е било наложено по-тежко дисциплинарно наказание, а не „мъмрене“. В 11 от отменените заповеди изобщо не е било направено обсъждане дали в доказателствата и при проверка на обстоятелствата по чл. 206, ал. 2 от ЗМВР се съдържат данни за приложимост на чл. 198, ал. 2 от ЗМВР. За две от тях е установено, че наказващият орган не се е съобразил със заетостта и натовареността на наказаните служители.

2. Съществено нарушение на административнопроизводствените правила

На това основание са отменени 137 заповеди (96 за 2023 г., 75 за 2022 г.).

2.1. За неспазване на определеното в чл. 210, ал. 1 от ЗМВР съдържание на заповедите за налагане на дисциплинарно наказание са отменени от съда 46 заповеди (36 за 2023 г., 40 за 2022 г.).

Пет заповеди са отменени, защото не са били описани в тях обстоятелствата по извършване на нарушенията, съответно по кое време къде е следвало да бъдат служителите. Само бланкетно са споменати текстове от инструкцията за ППД. В четири други заповеди не са били посочени времето и мястото на извършване на дисциплинарите нарушения, което за съда е пречка да осъществи контрол за спазването на сроковете по чл. 195 от ЗМВР.

В седем от случаите заповедите не са били мотивирани, не е посочено и правното основание за налагане на дисциплинарите наказания. Не е имало конкретика за нарушените норми, само са били посочени общи текстове от ЗМВР. Не е било описано неправомерното поведение с посочване на неговата съставомерност от обективна и субективна страна – съответно формите на последната. В един от тях са били изложени доводи за налагане на дисциплинарно наказание „порицание“, но вместо това е било наложено „*писмено предупреждение*“. В девет заповеди наказващият орган неясно е описал вменените задължения и съответно кои от тях и как точно не са били изпълнени от наказаните служители. Въпреки, че деянието било описано многословно, не ставало ясно какво е направил или не е направил служителят като е бездействал – нарушил е норма от подзаконов нормативен акт или не е изпълнил задължение от длъжностната характеристика. В две от отменителните решения е установено или липса на посочване на формата на вината или немотивирано наличието на пряк умисъл при извършване на нарушението – в самата заповед са изложени факти, които сочат на непредпазливост. В друго е подчертано, че наказващият орган не е посочил точно разпоредбите, които са нарушени, тъй като не е конкретизира съответната хипотеза от тези норми. Характерно нарушение е установено в две заповеди – не е бил определен точно периода на неизпълнение на конкретния акт, с оглед на датата от която той е влязъл в сила и е бил изпълним.

При пет от случаите не е описано какво е било дължимото поведение, не е ясно какви конкретни действия са били длъжни да извършат служителите, в единия от тях не било посочено в какво е следвало да се изразява неосъществения контрол, за което е бил наказан служител. При други шест от заповедите не е имало конкретика на извършеното дисциплинарно нарушение, в какво се изразява отклонението от дължимото поведение, не са описани конкретните действия или има неясно описание на поведението на служител. Вменено неспазване на морални норми от ЕК не е било конкретизирано точно как е било осъществено – с какви действия. В една от тези заповеди не ставало ясно колко дни наказаният служител не се е явил на работа – един или два.

В три от случаите не е била ясна волята на наказващия орган, поради разминаване между цифрово и словесно посочване на квалификацията на нарушението, или поради противоречие в посочването кои норми от подзаконов акт са били нарушени. Било е допуснато противоречие и смесване на различни правни квалификации и видове дисциплинарни нарушения. В друг изобщо не било посочено коя е задължаващата служител нормата. При осем от заповедите съдът е констатирал противоречие между описаното неправомерно поведение на служителите и нарушената разпоредба, като в една от тях не е ставало ясно едно или повече са извършените нарушения.

2.2. Поради неизпълнение от наказващия орган на задължението по чл. 206, ал. 2 от ЗМВР са отменени 49 заповеди (33 за 2023 г., 16 за 2022 г.).

14 заповеди (8 за 2023 г.) са били отменени поради необсъдени тежестта и последиците от извършените нарушения, какъв съответно е бил техният интензитет. В 4 от тях не е било обоснована съразмерността на тежестта на нарушението, предвид цялостното поведение на служителя. В 6 от тях не е конкретизирана формата на вината, за да може съдът да определи законосъобразното ѝ определяне, с оглед на събраните доказателства.

Формално и бланкетно обсъждане на обстоятелствата в чл. 206, ал. 2 от ЗМВР е установено от съда в 22 заповеди (11 за 2023 г.), без да са били изложени мотиви, от които да стане ясен избора на конкретно определеното наказание. Дисциплинарно наказващият орган се е задоволил само с цитиране на нормата, което не може да бъде приравнено на изпълнение на задължението по чл. 206, ал. 2 от ЗМВР. Това е довело до противоречие на изводите на наказващия орган с установените факти по делото. Същевременно съда е бил лишен от възможността да упражни ефикасен съдебен контрол върху тези обстоятелства.

В 4 от заповедите не са били взети предвид данните за цялостното поведение на служителите, съдържащи се в приложените кадрови справки – многобройните им награждавания и липса на наложени дисциплинарни наказания - обстоятелство, което според съда е щяло да доведе до налагане на по-леки наказания.

В два от случаите съдът е констатирал, че неправилното обсъждане на формата на вината е било свързано и с пренебрегването на факта, че липсват вредни последици от неправомерното поведение на служителя. В резултат на това не е била приложена нормата на чл. 198 от ЗМВР.

2.3. За нарушение на изискванията по чл. 206, ал. 1 от ЗМВР съдилищата са отменили 14 заповеди (19 за 2023 г., 18 за 2022 г.).

В една от заповедите не са били обсъдени възраженията на служителя за това, че е извършил проверките по възложените проверки в срок. В друга заповед възраженията са били пренесени дословно, без изобщо да е бил направен коментар по тяхното съдържание и посочено защо дисциплинарно наказващият орган не ги приема. Заповед е била отменена, защото в нея не само, че не са били обсъдени възраженията, но и не било посочено какви доказателства са събрани въз основа на тях. Едновременно с това не е било ясно от къде следва изводът на наказващия орган, че следва да се приемат възраженията на служителя.

В 6 от случаите съдът е установил, че писмени покани за даване на обяснения след запознаване на служителите с обобщените справки и материалите от дисциплинарните производства е имало само от ДРО, но не и от наказващите органи. Това не покривало изискванията на чл. 206, ал. 1 от ЗМВР и е нарушило правото на защита на служителите. Задължението в тази норма е вменено на наказващия орган и той не може да бъде заместен в неговото изпълнение от други служители на съответната структура.

Характерни са доводите на съда за отмяна на заповед, поради определяне на срок в поканата на наказващия орган за даване на обяснения и възражения. В отменителното решение е прието, че срокът в нормата на чл. 207, ал. 4 от ЗМВР се отнася само за обобщената справка и допълнителни обяснения или възражения с адресат ДРО, но не и за изслушване респ. за крайни обяснения до ДНО. Според съда липсата на изрична норма значи, че определяният в срок в поканата на наказващия орган следва да бъде разумен спрямо конкретните обстоятелства.

Сходно е и друго решение на съда, в което, в противоречие с чл. 206, ал. 1 от ЗМВР, е приел за допуснато нарушение на тази норма, тъй като в поканата на дисциплинарно наказващия орган не била вписана възможност за изслушване на служителя.

2.4. За неспазването на сроковете по в чл. 195 от ЗМВР за търсене на дисциплинарна отговорност, съдът е отменил 12 заповеди (11 за 2023 г., 13 за 2022 г.).

В три от случаите мотивите на съда за отмяна заповедите са, че провеждането на дисциплинарно производство по чл. 205, ал. 1 от ЗМВР, след като вече е приключена проверка по чл. 205, ал. 2 от ЗМВР със справка с данните за извършителя, времето, мястото и обстоятелствата по извършване на нарушението, не е основание за удължаване на двумесечния срок по чл. 195, ал. 1 от ЗМВР за произнасяне. С постъпването на справката и материалите от проверката, за наказващият орган се е породило задължението да изслуша служителя или да приеме писмените му обяснения и съответно да издаде заповед за налагане на дисциплинарното наказание в този двумесечен срок.

Една от заповедите е отменена, тъй като според съда датата на изготвяне на обобщената справка и становището на ДРО са началният момент, от който тече двумесечният срок за произнасяне на наказващия орган.

Друга заповед е отменена поради неспазване на едногодишния преклузивен срок по чл. 195, ал. 1 от ЗМВР за търсене на дисциплинарна отговорност от служителя, извършил дисциплинарното нарушение.

В отменително съдебно решение е описан случай, при който е била извършена проверка по чл. 205, ал. 2 от ЗМВР по заповед на директор на ОДМВР и въз основа на данните от справката е била разпоредена проверка от началник на РУ. Наказанието е наложено от последния, при което съдът е категоричен, че установяването на дисциплинарното нарушение е било осъществено именно с постъпване при него на справката от проверката по заповед на директора. Като не се е съобразил с този факт, началникът на РУ е издал своята заповед за налагане на дисциплинарното наказание извън двумесечния срок по чл. 195, ал. 1 от ЗМВР.

2.5. През изминалата година са отменени:

- две заповеди поради проведено **непълно дисциплинарно разследване** и несъбиране на всички относими доказателства, от значение за случаите. За отмяната на една от тях съдът е посочил като основание липсата на назначаване на съответна експертиза, без която не е могло да се направи категоричен извод за извършено дисциплинарно нарушение.

- една заповед поради нарушен принцип на самостоятелност, прогласен в чл. 10 от АПК – директор на ОДМВР със свои разпореждания се е намесил в компетентността на началник на РУ в качеството му на дисциплинарно наказващ орган.

V. Обсъждането на доводите на съдебните състави за отмяна на издадени през 2024 г. заповеди за налагане на дисциплинарни наказания води до следните изводи:

Въпреки, че е почти еднакъв броят на отменените заповеди с издадените през 2023 г., при намален брой на издадени актове за налагане на дисциплинарни наказания (със 192 бр.), реално тяхното количество е увеличено. Продължава наличието на по-голям брой отменени заповеди за допуснато нарушение на материалния закон от тези за неспазване на административнопроизводствените правила.

При 12 от структурите има намаляване на броя на отменените заповеди, при 9 броят е равен, при 9 има незначително завишаване, при 4 броят на отменените заповеди е значително завишен.

При разглеждането на отделните основанията, изложени в отменителните съдебни решения се установява следното:

1. Неспазването на материалните норми

1.1. Подценява се ролята на доказателственият процес в производството по търсене на дисциплинарна отговорност от служителите, извършили дисциплинарни нарушения. Това е

и основната причина да има значително увеличение на отменени заповеди поради недоказаност на дисциплинарното обвинение. Служителите, разполагащи с дисциплинарна власт, налагат дисциплинарни наказания без да се съобразяват с възложената им доказателствена тежест и задължението да спазват основния принцип на служебното начало, така както изискват ЗМВР и АПК. Този принцип повелява дисциплинарно наказващият орган и подпомагащите го ДРО и проверяващи комисии да положат усилия и съберат дори и непоискани от служителя доказателства, дори и те да опровергават дисциплинарното обвинение. Съдът ясно е изразил в своите решения взискателността си към пълното доказване на вмененото дисциплинарно нарушение и то при събирането на всички относими доказателства, които следва да са годни, безспорни и безпротиворечиви. Допуска се от дисциплинарно наказващите органи произнасяне при наличието на неотстранени противоречия в доказателствата, което води до налагане на дисциплинарни наказания въз основа на предположения и при съмнения за осъществен състав от обективна и субективна страна.

Съвсем неоснователно се пренебрегват и не се обсъждат в заповедите доказателства, които не подкрепят дисциплинарното обвинение или са в полза на защитата на наказания служител. Затова са и повече случаите на отменени заповеди за налагане на дисциплинарни наказания през 2024 г., при които съдът е приел, че поведението на служителя е било правомерно, отговаряло е на изискванията към него или с действията си той не е извършил дисциплинарно нарушение. Преодоляването на тези пропуски може да бъде постигнато само при пълно изследване на доказателствата за нормите, актовете и разпорежданията, които изискват конкретно поведение от служителя и доказване на всички негови действия или бездействия, които се отклоняват от изискванията.

На доказване подлежат както вменените задължения на служителите, така и предоставените им правомощия, съобразно които може да се носи дисциплинарна отговорност за тяхното неизпълнение или неупражняване. Всяко пренебрегване в доказателствения процес на субективната страна на дисциплинарните нарушения е основание за отмяна на заповедта за налагане на дисциплинарно наказание като недоказано. Необходимо е конкретно да се установи с доказателства и каква е формата на вината, което ще осигури и изпълнението на задълженията по чл. 206, ал. 2 от ЗМВР от дисциплинарно наказващия орган. Съдът е категоричен, че служителят следва да има ясна представа в своето съзнание, че неговото поведение не изпълнява вменени му задължения.

В съдебната практика като основен елемент от състава на дисциплинарните нарушения по чл. 203, ал. 1, т. 7 и 8 от ЗМВР се определя целена и получена облага от служителя или трето лице. По-високи са изискванията на съда към доказването на елемента „уронване на престижа“ от състава на дисциплинарното нарушение по чл. 203, ал. 1, т. 13 от ЗМВР – доказателствата следва по несъмнен начин да установяват такъв характер и интензивност на неправомерното поведение на служителя, които непосредствено да довеждат до засягане на престижа на МВР.

Следва да се подчертае, че има увеличение на случаите на отмяна на заповеди поради недоказаност на запознаване на служителя с актовете и разпорежданията, за неизпълнението на които му се търси дисциплинарна отговорност. Това означава, че не се спазва в структурите изискването на чл. 78 от Инструкция № 877/06.07.2021 г. за дисциплината и дисциплинарната практика в МВР и не се осигурява запознаване на служителите срещу подпис с всички вътрешноведомствени актове, уреждащи тяхната служебна дейност. Тази норма е гаранция за доказателствено обезпечаване на наказателни производства срещу служителите, които не изпълняват вменените им с тези актове задължения. От друга страна,

важна част от дисциплинарното разследване е именно събирането на съществуващите доказателства за запознаването на служителя със задължаващите го норми, актове и разпореждания. Затова такова задължение за ДРО и проверяващите комисии е разписано в чл. 26, ал. 1, т. 4 от Инструкция № 81213-877/06.07.2021 г.

При оценка на доказаността на вмененото дисциплинарно нарушение съдилищата обръщат внимание на наличието на безпротиворечиви и еднопосочни доказателства, като акцентира върху мотивите в заповедите за кредитирането им. В тази връзка съдът е особено критичен при прочита на събрани сведения в дисциплинарните производства от свидетели, които по някакъв начин са пристрастни към изхода на дисциплинарното дело.

1.2. Въпреки намаления брой на отменените заповеди поради неправилна квалификация на вмененото дисциплинарно нарушение, подвеждането на поведението на служителя под конкретен състав на Глава осма от ЗМВР си остава затрудняващ процес за дисциплинарно наказващите органи.

Независимо от яснотата на разпоредбата на чл. 12, ал. 3 от Инструкция № 81213-877/06.07.2021 г., продължава да има объркване при определяне дали конкретно неправомерно поведение представлява неизпълнение на вменени служебни задължения или неспазване на морални норми от ЕК. Дисциплинарно наказващите органи не различават съставите на дисциплинарни нарушения, които изискват неправомерното поведение да е осъществена при форма на вината „*пряк умисъл*“. Неговата липса може да означава или липса въобще на извършено нарушение или изпълнението на друг състав от Глава осма на ЗМВР.

Продължава смесването на пълното неизпълнение на заповед със забавеното или неточно такова, поради което погрешно се квалифицират нарушения като съставомерни по чл. 200, ал. 1, т. 11 от ЗМВР, вместо по чл. 199, ал. 1, т. 3 от ЗМВР. Допуска се неизпълнението на подзаконови нормативни актове вместо по чл. 200, ал. 1, т. 15 от ЗМВР да се квалифицира като неизпълнение на служебни задължения – състава на чл. 200, ал. 1, т. 11 от ЗМВР. Следва да се обърне внимание, че съставът на т. 15 включва неизпълнението само на ЗМВР и издадените въз основа на него подзаконови НА. Затова е недопустимо под този състав да се подвежда поведение, с което не са спазени норми от ЗЗКИ, ППЗЗКИ, ЗДвП – задължение за правилното им приложение са разписани в длъжностните характеристики на съответните служители и неизпълнението им е съставомерно по т. 11. При всички случаи много внимателно следва да се прецизира нарушението дали е свързано с неизпълнение на разписани в длъжностната характеристика задължения или на актове и разпореждания, уреждащи правилата за осъществяване на конкретна дейност. Съобразно отменителните съдебни решения е необходимо правилно да се прилагат норми, при които алтернативно са дадени два варианта на дисциплинарно нарушение и не е възможно да има кумулация – в т. 15 „*неизпълнение на служебни задължения или на заповеди...*“.

При квалифицирането на вмененото дисциплинарно нарушение дисциплинарно наказващите органи не се съобразяват с факта, че има конкретен състав за дадено неправомерно поведение и го подвеждат под общите състави – като този по т. 15. Най-смущаваща е допуснатата груба грешка при квалифицирането, при която са наложени дисциплинарни наказания за неспазване на несъществуващи норми или такива с неактуална редакция към момента на извършването.

Отново са отменени заповеди поради negliжиране от наказващите органи изискването за точно посочване на коя от хипотезите в нормите от Глава осма на ЗМВР се отнася дисциплинарното нарушение. Неоправдана е грешката, при която описаното деяние изцяло не отговаря на направената му правна квалификация.

1.3. Значителният брой отменени заповеди за неприлагане или неправилното прилагане на чл. 197, ал. 3 от ЗМВР сочи на несъобразяване на дисциплинарно наказващите органи със съдебната практика.

В анализа на отменените заповеди през 2023 г. бе посочено, че административните съдилища налагат трайно изискването при приложението на чл. 197, ал. 3 от ЗМВР ДНО не само да определят конкретно дисциплинарно наказание (по вид и по срок), но и да обсъждат поотделно за всяко едно от двете нарушения обстоятелствата по чл. 206, ал. 2 от ЗМВР. И през тази година има отменени заповеди на това основание, като съдът изрично е посочил, че не са изложени мотиви за индивидуализацията на всяко едно от двете определени наказания.

Неоправдано е пълното пренебрегване на нормата на чл. 197, ал. 3 от ЗМВР при налагане на дисциплинарни наказания, въпреки, че безспорно доказателствата установяват едновременно две отделни нарушения. Съдът е обърнал внимание, че изводите дали са извършени отделни нарушения следват от това дали са неизпълнени различни, отделни задължения с предвидени различни или еднакви дисциплинарни наказания.

Следва да се обърне внимание на внимателната преценка при квалифицирането на повече от едно дисциплинарно нарушение дали се касае за приложимост на чл. 197, ал. 3 от ЗМВР или е налице системност по смисъла на § 1, т. 22 от ДР на ЗМВР. Разликите са ясно посочени в нормите и се определят от броя на нарушенията, поради което не би следвало да има затруднения с приложението на двете норми.

1.4. Увеличен е броят на отменените заповеди поради необсъждане или неприлагане на чл. 198 от ЗМВР, въпреки задължаващата норма на чл. 63, т. 1 от Инструкция № 81213-877/06.07.2021 г. В половината от тях е допуснато грубо нарушение на изискванията на инструкцията и въобще от страна на дисциплинарно наказващият орган не е направено обсъждане има ли условия за прилагане на чл. 198 от ЗМВР. Такова поведение на служителите, издали тези заповеди сочи на тяхно безотговорно отношение към упражняването на предоставената им дисциплинарна власт. Като не по-малко нарушение се приема от съда и несъобразяването от наказващите органи при постановяване на заповедите за налагане на дисциплинарни наказания с доказателствата, които сочат на наличие на предпоставките за определяне на нарушението като маловажно. В отменителните решения е направен категоричен извод, че при проверката и обсъждането на обстоятелствата по чл. 206, ал. 2 от ЗМВР се установява наличието на хипотезата на чл. 198 от ЗМВР, но с отменените заповеди е било наложено по-тежко и несъразмерно дисциплинарно наказание.

2. Съществено нарушение на административнопроизводствените правила

2.1. Малко по-голям е броят на случаите на отмяна на заповеди за налагане на дисциплинарни наказания, за допуснати в тях нарушения на изискванията на чл. 210, ал. 1 от ЗМВР за съдържанието на индивидуалния административен акт. Често допускана грешка е да се пренебрегва изискването за добро мотивиране на заповедите, което води до липса на възможност да се провери основателността на волеизявлението на наказващите органи да наложат съответното дисциплинарно наказание. Пропускат се важни елементи от характеристиката на дисциплинарни нарушения – не се посочват време и място на извършване, което не дава възможност за проверка дали са изтекли сроковете по чл. 195 от ЗМВР. Особено внимание обръща съдът на времевата характеристика на дисциплинарното нарушение, особено в случаите, когато се касае не за конкретно установена дата, а за период на извършване, който следва да се съобрази и със сроковете по чл. 195 от ЗМВР.

Не се описват всички действия или бездействия на наказаните служители, с които са изпълнили съответните състави на дисциплинарни нарушения от Глава осма на ЗМВР и по

този начин не може да се определи правилността на квалификацията на неправомерното поведение.

Липсата на конкретика за вменените на служителите задължения, които не са били изпълнени, има за последица и липса на посочване на точните разпоредби, които са били нарушени. Все още съществува формалистичен подход при описване на съответните правни норми в заповедите, като не се посочват точните хипотези. Допускането на грешки при цифровото и словесното изписване на нарушените актове неизбежно се приема от съда за съществено нарушение. Същото се отнася и за случаите, когато в заповедите се съдържа противоречие между описаното неправомерно поведение и нарушените разпоредби. Съдът е взискателен и към правното и изчерпателно описване на субективната страна на дисциплинарното нарушение - вината и нейните конкретно проявени форми.

Продължават дисциплинарно наказващите органи да не се съобразяват с изискването на съдилищата в заповедите да се описва изчерпателно и ясно какво е било дължимото поведение на наказаните служители и това води до тяхната отмяна.

2.2. Трайна е тенденцията да се повишава броят на отмяна на заповеди, в които неправилно е изпълнено от ДНО задължението по чл. 206, ал. 2 от ЗМВР за индивидуализация на дисциплинарното наказание.

Най-много са случаите, в които само формално и бланкетно е спомената нормата, не е правено обсъждане и оценка на всяко едно от посочените в нея обстоятелства, съответно не са изложени мотиви как те се отразяват за определяне на конкретното наложено дисциплинарно наказание. Съдът приема, че този подход го лишава от възможност за контрол за правилността на взетото решение от наказващия орган и дали наложеното дисциплинарно наказание е съразмерно на извършеното дисциплинарно нарушение. В съдебните актове изрично е посочено, че тази съразмерност трябва да е мотивирана в заповедта за налагане на наказанието.

Не следва да се пренебрегва изискването за пълно обсъждане на цялостното поведение на наказаните служители по време на службата им – в отменителните съдебни актове е отбелязано, че вместо това в заповедите само е бил посочен само номера на приложените кадрови справки, което е крайно недостатъчно. Съдът е приел, че в тези случаи подробното обсъждане на това обстоятелство е щяло да доведе до налагане на по-леко дисциплинарно наказание.

Характерен пропуск е липсата на посочване на конкретната форма на вината, съответно за умишъла и за непредпазливостта. Пренебрегването на обсъждането на последиците от извършеното нарушение също се приема от съда за съществено нарушение на правилата на чл. 206, ал. 2 от ЗМВР.

2.3. Намален е броят на отменените заповеди, поради неспазване на изискванията на чл. 206, ал. 1 от ЗМВР.

Дадените обяснения и възражения от служителя са съществена част от упражняване на правото му на защита и по тази причина повърхностното им разглеждане от дисциплинарно наказващия орган винаги се приема за процесуално нарушение, водещо до отмяна на заповедта за налагане на дисциплинарно наказание. Не е достатъчно тези обяснения и възражения само да бъдат цитирани в заповедта – изискване на съдилищата е всяко едно от тях обстойно да бъде обсъдено и съответно посочено дали се приема или не, с конкретни доводи и мотиви за това решение на наказващия орган. Неглижирането на исканията на служителя, срещу когото се води дисциплинарното производство също е във вреда на неговото

право на защита. В крайният акт следва да има мотивирано произнасяне на наказващия орган по тези искания.

Продължава да не се спазва основното процесуално правило от чл. 59 от Инструкция № 81213-877/06.07.2021 г. да се връчва покана за обяснения или възражения от ДНО на служителя, ако не е дал такива след запознаване с обобщената справка и материалите от дисциплинарното производство. Дисциплинарно наказващи органи се задоволяват само с поканите от ДРО, които са били връчени на служителя и това е довело до отмяна на заповедите за налагане на дисциплинарни наказания.

Действително в нормата на чл. 207, ал. 10 от ЗМВР е определен срок за даване на обяснения след запознаване с обобщената справка, но при всички случаи следва в поканите от ДНО да се определя разумен срок, който предоставя възможност на служителя да изложи своите възражения по вмененото му дисциплинарно обвинение.

2.4. Няма съществена промяна в броя на отменените заповеди, поради преклудиране на възможността да се търси дисциплинарна отговорност, съобразно сроковете в чл. 195 от ЗМВР.

Най-характерното пропускане на двумесечния срок за произнасяне на дисциплинарно наказващия орган е в случаи, при които след проверка по чл. 205, ал. 2 от ЗМВР със справка е разпоредено провеждане за същото на производство по чл. 205, ал. 1 от ЗМВР. В Инструкция № 81213-877/06.07.2021 г. ясно са разписани правилата за извършване на дисциплинарните проверки и е предвидена възможността те да приключат с налагане на дисциплинарно наказание за установено и доказано дисциплинарно нарушение. Поради това не е налице необходимост след такава проверка да се води дисциплинарно производство по чл. 205, ал. 1 от ЗМВР за същото нарушение. При всички случаи с постъпването на справката и материалите от проверката при ДНО, за него тече двумесечният срок за произнасяне.

Сходен е казусът и когато директорът на ОДМВР след негова проверка, установила дисциплинарното нарушение е разпоредил началник на РУ да извършва своя проверка за същото дисциплинарно нарушение. В компетентността на директора влиза налагането на дисциплинарни наказания, които може да наложи и началникът на РУ, поради което срокът за налагане на дисциплинарно наказание тече именно от постъпване на материалите от проверката на директора при последния.

2.5. Специфичен случай е установен от съда при отмяна на една от заповедите за налагане на дисциплинарно наказание – намеса на горестоящ ръководен орган в компетентността на подчинен му ръководен служител, отнасяща се до упражняването на дисциплинарна власт в качеството на дисциплинарно наказващ орган. В съдебното решение е отразено категоричното становище за важността на спазването на принципа на самостоятелност и безпристрастност по чл. 10 от АПК.

VI. Цялостното обсъждане на описаната съдебна практика и съдържанието на отменените заповеди за налагане на дисциплинарни наказания еднозначно сочи на допускани пропуски при приложението на ЗМВР и Инструкция № 81213-877/06.07.2021 г. в административните производства по търсене на дисциплинарна отговорност от служителите, извършили дисциплинарни нарушения. И в двата акта се съдържат норми, които улесняват дисциплинарната практика в МВР, като определят задълженията на ДНО, ДРО и проверяващите комисии и ясно описват процедурите, които следва да се извършат при установяване на дисциплинарни нарушения и издаване на заповедите за налагане на дисциплинарни наказания. Почти за всяко от отменителните основания, посочени от административните съдилища, в ЗМВР и инструкцията се съдържа конкретна норма,

спазването на която води до избягване на пороци в крайният индивидуален административен акт, водещи до неговата отмяна.

Отново и отново следва да се повтори, че точното и непрекословно спазване на процедурата за търсене на дисциплинарна отговорност от извършителите на дисциплинарни нарушения, разписана пълно, ясно и последователно в ЗМВР и инструкцията е гаранция за издаване на заповеди за налагане на дисциплинарни наказания, които ще издържат при последващо съдебно оспорване. За да се осигури то е необходимо всички служители свързани с дисциплинарната практика в МВР да имат много добри познания по актовете, които я уреждат. Те могат да бъдат подпомогнати от служителите от отдел ДДП на ДЧР – МВР, чрез провеждане на обучително-семинарни занятия, с последваща тестова проверка на придобитите познания. В тези занятия могат да бъдат ангажирани и служители от отдел ППДО на ДПНД

Съобразяването със съдебната практика, като един от източниците на правото, също е важен фактор за постигане на стабилност на заповедите. Това налага служителите, ангажирани с провеждането на дисциплинарни производства и тези разполагащи с дисциплинарна власт (в качеството им на дисциплинарно наказващи органи) да следят нейното развитие и коригират своевременно пропуски, довели до отменителни съдебни решения. Помощ за това се осигурява с годишните правни анализи, които отразяват цялостната съдебна практика, отнасяща се до заповеди за дисциплинарни наказания, издавани в МВР.

Крайно наложително е да се прекрати трайно наложената практика в МВР дисциплинарна отговорност от нарушителите на служебната дисциплина да се търси предимно от ръководителите на структури. Без да има основателни причини, ръководителите на по-ниски длъжности избягват упражняването на предоставените им от ЗМВР правомощия за налагане на дисциплинарни наказания на нарушителите в ръководените от тях структурни звена.

В основната част от предоставените от структурите правни анализи се съдържа коментар на основни пропуски в прилагането на дисциплинарната практика и съответно предприети мерки за тяхното отстраняване. Посочени като често допускани грешки са:

- прилаганите кадрови справки се изискват още в началото на дисциплинарното производство, което води до липса на тяхната актуалност при издаването на заповедта за налагане на дисциплинарното наказание;

- ДРО не прави обстойно обсъждане, оценка и анализ на събраните доказателства в изготвяните от тях обобщени справки;

- ДРО не изготвят своевременно предложения за изменение на заповедите за провеждане на дисциплинарни производства, при промяна на обстоятелствата или необходимост от изменение на квалификацията на дисциплинарното нарушение;

- невинаги се спазва в пълнота изискването за запознаване на служителите с актовете и разпорежданията, уреждащи изпълнението на тяхната служебна дейност, което затруднява търсенето на дисциплинарна отговорност при допускане на нарушения.

За правилно осъществяване на дисциплинарната практика в структурите се провеждат редовно срещи между служителите, разполагащи с дисциплинарна власт и юрисконсултите, на които се обсъждат допускани грешки в дисциплинарните производства. Такива срещи се провеждат и между служителите, ангажирани с провеждането на дисциплинарни производства и на тях се обсъждат конкретни казуси и срещани проблеми при установяване на дисциплинарните нарушения. Тези служители се запознават и с правните анализи на съответните структури на отменените заповеди от съда. В структурите се провеждат обучения за по-пълно познаване на актовете, уреждащи осъществяването на дисциплинарната практика. В една от структурите е създадена ценна практика – отменителни съдебни актове се

предоставят на ДРО, водили дисциплинарното производство, за недопускане в бъдеще на пропуски.

VII. За отстраняване на установените от административните съдилища пропуски при търсене на дисциплинарна отговорност от служителите на МВР, извършили дисциплинарни нарушения, следва да бъдат предприети следните мерки:

1. Запознаване на служителите, участващи в осъществяване на дисциплинарната практика с настоящия правен анализ и с правния анализ на съответната структура, в която работят.

2. Продължаване на обучителни занятия със служителите от структурите, ангажирани с производства за търсене на дисциплинарна отговорност и налагане на дисциплинарни наказания.

3. Ангажиране на служители на ръководни длъжности на всички нива в търсенето на дисциплинарна отговорност от подчинените им служители, извършили дисциплинарни нарушения.

4. Оказване на помощ от служителите в звената ЧР в структурите на служителите, участващи в дисциплинарната практика като ДНО, или членове на ДРО и проверяващи комисии.

5. Активно съдействие от служителите на отдел ДДП при ДЧР - МВР на структурите по чл. 37 от ЗМВР в административните производства за търсене на дисциплинарна отговорност от извършителите на дисциплинарни нарушения.

С оглед горното и на основание чл. 96, ал. 1, т. 7 и 8 от Правилника за устройството и дейността на МВР,

ПРЕДЛАГАМ:

1. Настоящият правен анализ:

1.1. Да бъде изпратен на структурите по чл. 37 от ЗМВР, в които има служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от ЗМВР, за запознаване срещу подпис.

1.2. Да бъде публикуван на Интранет страницата на ДЧР – МВР.

2. Правните анализи на структурите, в които има служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от ЗМВР:

2.1. Да бъдат публикувани на техните Интранет страници.

2.2. Да бъдат запознати с тях срещу подпис служителите от съответната структура, участващи в осъществяването на дисциплинарната практика.

3. Ръководителите на структурите, в които има служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от ЗМВР:

3.1. Да създадат организация при преназначаване на ръководни длъжности, служителите да се запознава срещу подпис с длъжностната характеристика за длъжността, която временно заемат, с оглед отговорността им при изпълнение на вменените им нови задължения.

3.2. Да организират обучението на служителите, участващи в осъществяването на дисциплинарната практика върху нормите, уреждащи търсенето на дисциплинарна отговорност.

3.3. Да създадат организация за запознаване на всички служители на ръководна длъжност с ежемесечния бюлетин за състоянието на дисциплината и дисциплинарната практика в МВР.

3.4. Да ангажират участието на звената ЧР и юрисконсултите в оказване на съдействие на служителите, осъществяващи дисциплинарната практика.

3.5. Да осъществят пряк контрол върху ръководителите на структурни звена в ръководената от тях структура за изпълнение на задълженията им като дисциплинарно наказващи органи и отстраняване на допуснати слабости.

4. Дирекция „Човешки ресурси“ – МВР:

4.1. Да публикува в ежемесечния бюлетин за ДДП допуснати характерни слабости в дисциплинарни практики на отделните структури и конкретни предложения за тяхното отстраняване.

4.2. Да организира и проведе обучителни занятия в структурите (със завишен брой отменени заповеди за 2024 г.), в които има служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от ЗМВР.

5. Отдел ДДП при ДЧР – МВР да включи обсъждането със служителите на ръководни длъжности на настоящия правен анализ и годишните правни анализи на съответните структури, в годишни методически проверки, които ще проведе по разпореждане на главния секретар на МВР.

6. АМВР при възможност да организира курсове за актуализация на професионалната квалификация на служители от структурите на МВР, разполагащи с дисциплинарна власт.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Правни анализи.

ДИРЕКТОР:



Любомир Филипов