

# РЕШЕНИЕ

№ 3041

гр. София, 05.05.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХХІ ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ,**  
в публично заседание на 08.04.2022 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Силвия Димитрова**

**ЧЛЕНОВЕ: Петя Стоилова**

**Атанас Николов**

при участието на секретаря Албена Илиева, като разгледа дело номер **12483** по описа за **2021** година докладвано от съдия Силвия Димитрова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.179 и сл. АПК, вр. чл.38 от Закона за висшето образование (ЗВО).

Образувано е по жалба на Е. М. Д. от [населено място], срещу Заповед №264/20.10.2021 г. на Декана на Юридическия факултет /ЮФ/ на Софийски университет „Св. К. О.“, с която на основание чл.55, ал.2, т. 3 от Правилника за устройство на дейността на СУ „Св. К. О.“ и във връзка със Заповед №РД-01-856/19.10.2021 г. на Министъра на здравеопазването е преустановено провеждането на присъствени занятия в ЮФ на университета, като е разпоредено всички занятия да се провеждат неприсъствено, според утвърдените разписания. Преустановено е и провеждането на семестриални изпити и са разписани реда и условията, при които да се проведе държавния изпит по наказателноправни науки. Предмет на разглеждане в настоящото производство е жалбата против Заповед №264/20.10.2021 г. в частта ѝ по т.1, т.2, т.3, т.4.

В жалбата са развити оплакванията относно съдържанието и мотивите на акта. Твърди се, че същата е издадена без да са спазени административнопроизводствените правила на Раздел II от Глава V на АПК. Сочени са материална незаконосъобразност на издадения административен акт, както и несъответствие с целта на закона. По изложените съображения, подробно мотивирани в представена писмена защита, се иска отмяна на процесната заповед като незаконосъобразна и присъждането на направените разноски за настоящото производство.

Ответникът по оспорването, Декана на ЮФ на СУ „Св. К. О.“ е изразил становище в молба, изпратена на 14.03.2022 г. относно действието на Заповед №264/20.10.2021 г. Според него заповедта в обжалваната ѝ част следва да се счита за мълчаливо отменена със Заповед №301/20.12.2021 г., доколкото новата заповед урежда по различен начин същите обществени отношения, а именно провеждането на занятията и на семестриалните изпити в Юридическия факултет на С. университет. Предвид това счита, че дори да се приеме, че жалбата е била допустима към момента на подаването ѝ, когато оспорващият е имал правен интерес от оспорването, то този правен интерес е отпаднал, поради което жалбата следва да бъде оставена без разглеждане и производството по делото прекратено.

СГП не е взела участие в производството.

Във връзка с императивните изисквания на АПК, раздел II, гл.Х, съдът е съобщил оспорването по реда на чл.181, ал.1 и ал.2 АПК чрез обявление в ДВ бр.10/04.02.2022 г., чрез поставяне на копие от него на определеното място в АдМС – С.-град и чрез публикуване на интернет страницата на ВАС. Няма присъединили се лица към оспорването, нито встъпили като страни при условията на чл.182, ал.2 и ал.3 АПК.

По делото са събрани писмени доказателства. Приложено е заверено копие от образуваната административна преписка.

Съдът, като прецени събраните по делото доказателства във връзка със становищата на страните и след служебна проверка на оспорения акт съгласно разпоредбата на чл.168 АПК, приема за установено следното:

С Решение №629 от 26.08.2021 г. МС на РБ е удължил срока на обявената с Решение №325 на Министерския съвет от 14 май 2020 г. извънредна епидемична обстановка на територията на Република България, свързана с епидемичното разпространение на COVID-19 и съществуващата непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, считано от 1 септември 2021 г. до 30 ноември 2021 г. Със същото е възложено на Министъра на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор да въведе временни протиепидемични мерки на територията на страната с цел защита и опазване живота и здравето на гражданите. Във връзка с обявената извънредна протиепидемична обстановка, Министъра на здравеопазването е издал Заповед № РД-01-856 от 19.10.2021, изменена със Заповед №РД-01-861/21.10.2021 г., с която е въвел временни протиепидемични мерки. В заповедта на Министъра на здравеопазването, раздел I, т. б е разпоредено да се преустанови присъствения учебен процес във висшите училища, като в т.31 е предвидено, че протиепидемичната мярка може да не се прилага при спазване на определени изисквания, въведени със същата. Заповедта е издадена в условията на неотложност, съгласно чл. 73 АПК.

Съгласно Протокол от неприсъствено заседание на Деканския съвет на Юридическия факултет, проведено на 20.10.2021 г., същият е взел решение относно преустановяване провеждането на присъствени занятия и ЮФ на СУ, като обучението следва да се осъществява неприсъствено, чрез системата М. или чрез конферентна връзка в Z., обявена чрез системата М.. Всички занятия следва да се провеждат по утвърдените разписания, като в заседанието е решено да се преустанови провеждането на семестриални изпити. Решението е взето във връзка с издадената Заповед №РД-01-856/19.10.2021 г. на Министъра на здравеопазването.

Във връзка с приетото решение и на основание чл.55, ал.2, т.3 от Правилника за устройство и дейността на СУ „Св. К. О.“ и Заповед №РД-01-856/19.10.2021 г. на

Министъра на здравеопазването е издадена Заповед №264/20.10.2021 г. от Декана на ЮФ на СУ, с която е преустановено провеждането на присъствените занятия и семестриални изпити в Юридическия факултет, като е установено провеждането на занятията неприсъствено чрез системата М. или чрез конферентна връзка в Z., обявена чрез системата М.. Със заповедта е прието всички занятия да се провеждат според утвърдените предписания.

Заповедта е публикувана на интернет страницата на Юридическия факултет в секция „Актуални новини“ на 20.10.2021 г. от Ц. Д. – секретар по въпросите на дигиталната среда в ЮФ на СУ.

След заседание на Факултетния съвет на Юридическия факултет, проведено на 14.12.2021 г. е взето решение относно реда за провеждане на семестриални изпити и занятията на студентите от редовна и задочна форма на обучение. Във връзка с приетото решение от Декана на ЮФ на СУ „Св. К. О.“ е издадена Заповед №301/20.12.2021 г., с която е уредено провеждането на изпитите от редовната зимна изпитна сесия за учебната 2021/2022 г., на студентите редовна и задочна форма на обучение по специалностите „Право“ и „Международни отношения“, очните занятия на студентите, задочна форма на обучение и занятията от летния семестър на учебната 2021/2022 г., по отношение на които е разпоредено да започнат присъствено, в съответствие със заповедите на Министъра на здравеопазването и на Ректора на СУ, като е посочено, че всички занятия се провеждат според утвърден график, а присъствените занятия се провеждат при спазване на утвърдените противоепидемични мерки. От съдържанието на тази заповед е видно, че предходната такава, оспорена с настоящото производство, не е отменена.

При така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи:

Издадената Заповед №264/20.10.2021 г. на Декана на Юридическия факултет на Софийски университет „Св. К. О.“ е общ административен акт по смисъла на чл.65 от АПК. Според тази норма общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения, или непосредствено се засягат права, свободи и законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове. Правният интерес от оспорване на тези актове, според определениято дадено в АПК, е налице винаги, когато гражданин или организация установи, че негово субективно право, свобода или законен интерес са непосредствено засегнати от тях и именно наличието на правен интерес, установен по конкретния правен спор, представлява положителната процесуална предпоставка за допустимост на оспорването. При оспорването на общи административни актове законодателят е изключил възможността за евентуален правен интерес, като изрично в чл.65 от АПК е предвидил необходимост от непосредствено засягане на правната сфера.

Съдът счита, че за оспорващия, като студент в специалност „Право“, четвърти курс, в ЮФ на СУ, е налице правен интерес от оспорване на процесната заповед в частта по т.1, т.2, т.3, т.4 от същата.

Съгласно чл. 179 АПК общите административни актове могат да се оспорват в едномесечен срок от съобщаването за издаването им или в 14-дневен срок от отделните съобщения до лицата, участвали в производството пред административния орган. Оспорващият не твърди, а видно и от съдържанието на административната преписка, същият не е участвал в административното производство. Следователно за него е приложим едномесечния срок за оспорване, считано от съобщението за

издаването на акта – 20.10.2021 г. Действително заповедта не съдържа указание пред кой орган и в какъв срок може да бъде обжалвана, съгласно изискването на чл. 59, ал.2, т.7 от АПК, но този пропуск има за последица удължаване срока за обжалване съгласно чл.140, ал1. от АПК . Жалбата на Е. М. Д. е депозирана в съда на 25.10.2021 г., т.е. същата е ДОПУСТИМА, като подадена от надлежна страна, адресат на неблагоприятен за него акт и с правен интерес от оспорването. Не се споделя доводът на ответника, че с издаването на Заповед №301/20.12.2021 г. правният интерес от оспорване е отпаднал, тъй като със същата не е отменена изрично или мълчаливо предходната, предмет на настоящото производство. Освен това с последващата заповед са уредени занапред провеждането на изпитите, очните занятия и занятията от летния семестър.

Разгледана по същество, настоящият съдебен състав счита, че жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА.

Оспорената Заповед №264/20.10.2021 г. е издадена от компетентен орган – Декана на ЮФ на СУ, на когото изрично нормата на чл.55, ал.2, т. 3 от Правилника за устройството и дейността на С. университет „Св. К. О.“, вр. чл.26, ал.9, т.1 ЗВО възлага функциите по текущото управление на факултета. Компетентността на органа е посочена като определен кръг от въпроси, с който той е оправомощен да се занимава както и правомощията, с които органът разполага за решаването на тези въпроси и с оглед издаването на юридически /административни актове/,компетентността представлява нормативно признатата способност на даден орган да издаде определен акт.

Заповедта отговаря на изискването за форма, с означение на фактическото и правното основание за издаването ѝ - Заповед №РД-01-856/19.10.2021 г. на Министъра на здравеопазването. В т.6 от същата е разпоредено преустановяване на присъствия учебен процес във висшите училища в България, като е определен и ред, при спазване на определени със заповедта изисквания, по които висшите училища могат да не прилагат мярката.

Решението за приложение на посочения в т.31 от Заповед №РД-01-856/19.10.2021 г. на Министъра на здравеопазването ред е изцяло от компетентността на Декана, като функция по текущото управление на факултета. Това е посочено и в Заповед №РД-19-327/27.09.2021 г. на Ректора на СУ „Св. К. О.“ , Раздел „Учебна дейност“, т. 5.1, където е описан процесът за определяне на начин на провеждане на учебните занятия през зимния семестър на учебната 2021/2022 г. Съгласно чл.19, ал.1 ЗВО висшите училища се ползват с академична автономия, като академичното самоуправление е една от трите форми на академичната автономия (ал. 3). Всички въпроси на устройството и дейността на висшето училище, неуредени в ЗВО, се регламентират с Правилника за дейността на висшето училище и други негови правилници, съгласно чл.37 ЗВО, като в случая действа Правилника за устройство и дейността на СУ „Св. К. О.“ (в сила от 05.12.2019 г.), на основание на който е издадена и процесната заповед. В този ред на мисли, не могат да се възприемат доводите на жалбоподателя, че обжалваната заповед противоречи на целта на ЗВО да гарантира свободен достъп до висше образование, като е преустановила присъственото обучение и провеждането на семестриалните изпити. Още повече, че с т.2 и т.3 от Заповедта е уредено провеждането на неприсъствени занятия, както и разписанието им, т.е. провеждането на обучението не е преустановено изцяло, като единствено е променена формата му и е обезпечен образователния процес,

посредством неприсъствено провеждане на занятията. Правото на образование е конституционно закрепено право и е гарантирано в чл. 53, ал.1 от Основния закон. Такова е и правото на живот съгласно чл.4, ал. 2, а според чл. 52, ал. 3 от него държавата е длъжна да закриля здравето на гражданите. Това изисква от нея изпълнение на позитивни задължения за защита на хората срещу смъртоносни заболявания и произтичащите от тях страдания. В чл. 63 ЗЗ са посочени целите за закриля на живота и здравето, даващи основание за обявяване на извънредна епидемична обстановка. В §1, т.45 от Допълнителните разпоредби на закона се съдържа легална дефиниция за понятието „извънредна епидемична обстановка по чл. 63, ал. 1“ - такава е налице при бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, предотвратяването и преодоляването на което изисква извършване на повече от обичайните дейности по защита и опазване живота и здравето на гражданите. Пропорционалността /забраната за прекомерност/ е изискване на принципа на правовата държава. Според това изискване ограничаването на правата е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степента на допустимото му ограничение, съизмерено със значимостта на защитавания интерес, и когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Степента, в която е допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закриля дотолкова, че да позволява изключение /Решение № 7 от 1996 г. по к. д. №1/1996 г./ По естеството си преценката за пропорционалност е винаги конкретна. Във всеки отделен случай съотношението може да бъде различно и не може да бъде дефинирано по пътя на абстрактното тълкуване. Задължително е обаче, съобразно принципа на пропорционалност, това ограничение да е съразмерно на преследваната цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане /Решение № 12/1997 г. по к. д. № 6/1997 г., Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г./.

Неоправдано е очакването, че в закона би могло отнапред да се определи срок за въвеждане на противоепидемични мерки. /Решение №10/2020 г. по к.д. №7/2020 г./ В случая не може да се приеме за съществено процесуално нарушение липсата на срок за действие на обжалваната заповед, тъй като същата е издадена на основание разпореждане в Заповед на министъра на здравеопазването, с която се налагат противоепидемични мерки, за която също не е определен срок на действие.

Въпреки липсата на писмена обосновка за издаване на акта, неоснователно се явява възражението на жалбоподателя за липса на мотиви. По правило съдебната практика и теория не приема липсата на мотиви като основание за нищожност. Неспазване изискването на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК за мотивираност на административните актове е възприето като основание за незаконосъобразност, но не може да повлияе върху валидността на административния акт. В случая обаче, мотивите за издаване на административния акт могат да бъдат имплицитно изведени от послужилите за фактическо и правно основание за издаване на акта – Заповед № РД-01-856/19.10.2021 на Министъра на здравеопазването и проведеното заседание на разширения Декански съвет от 19.10.2021 г. Липсата на писмена обосновка в акта би могла да се приеме като съществено процесуално нарушение само тогава, когато това е повлияло или е могло да повлияе върху крайното решение по същество на органа. Такова съществено нарушение на административнопроизводствените правила не може да бъде

констатирано.

Заповед № РД-01-856 на Министъра на здравеопазването е издадена на 19.10.2021 г., като съгласно т. XI влиза в сила от 21.10.2021 г. На 20.10.2021 г. е проведено извънредното заседание на разширения Декански съвет на ЮФ на СУ, като на него е взето решение с оглед влизане в сила заповедта на Министъра и в същия ден е издадена и обжалваната заповед. Съгласно чл. 73 АПК когато неотложно трябва да се издаде общ административен акт за предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите, може да не се спазят някои от разпоредбите на този раздел за уведомяване и участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта. В тези случаи в хода на изпълнението на акта се оповестяват съображенията за издаването му. Действително липсва изрично позоваване в заповедта, но в случая не съществува съмнение, че предпоставките на чл.73 АПК са осъществени - към момента на издаването ѝ е налице обявено с акт на Народното събрание извънредно положение поради епидемия от силно заразна болест /COVID-19/ и са приети временни противоепидемични мерки със заповед на министъра на здравеопазването, по предложение на главния държавен здравен инспектор, поради което и неспазването на нормите на чл.66 АПК за уведомяване за предстоящо издаване на общ административен акт и чл.69 АПК за обезпечаването на участието на заинтересованите лица в производството не обосновават порок на административнопроизводствените правила.

Неоснователен е доводът на жалбоподателя, че мерките, заложи в оспорваната част на заповедта на Декана на ЮФ на СУ са в противоречие с действащото национално законодателство и чл.2 от Протокол №1 към Европейската конвенция за правата на човека, регламентиращ правото на образование. Аргумент за това е и факта, че със Заповед №264/20.10.2021 г. не е преустановено изцяло провеждането на занятията в университета, а само е променена формата им, като същите се провеждат неприсъствено по определен със заповедта ред.

При съобразяване на гореизложеното съдът обуславя извод, че въведените с процесната заповед мерки, оспорвани от жалбоподателя в настоящото производство са материално законосъобразни и не са доказано прекомерни спрямо конкретната обективна обществена ситуация към момента на въвеждането им, от една страна, и конкретните факти спрямо жалбоподателя, изтъкнати от него с жалбата до съда, от друга.

Предвид това жалбата следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

При този изход на делото искането на оспорващия за присъждане на направените по делото разноски е неоснователно. Ответникът по оспорването не е заявил претенция за разноски.

Така мотивиран и на основание чл.172 АПК, Административен съд София-град, X. тричленен състав

## **РЕШИ:**

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на Е. М. Д. от [населено място], срещу Заповед

№264/20.10.2021 г. на Декана на Юридическия факултет на Софийски университет „Св. К. О.“.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от уведомяване на страните, на които на основание чл. 138 АПК да се изпрати препис от същото.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ: 1.**

**2.**