

РЕШЕНИЕ

№ 134

гр. София, 09.01.2015 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 27 състав,
в публично заседание на 16.12.2014 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Аглика Адамова

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **5257** по описа за **2013** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по жалба на Ц. С. З.-З. срещу отказ № 06-00-412-2010 от 10.05.2013г. на Изпълнителния директор на Националния център за информация и документация за допускане до разглеждане на Заявление с вх. № 06-00-412/20.05.2010г., подадено от З. за признаване на висше образование, придобито в чуждестранно висше училище – Киевски Славистичен университет, У., по специалността „Счетоводство и одит”.

Релевираните с жалбата основания са за незаконосъобразност на оспорения акт поради неспазване на формата за издаване на индивидуален административен акт, съществени нарушения на административно-производствените правила и противоречие с материално-правни разпоредби, аргументирани подробно в жалбата. Поради това се моли оспореното писмо да бъде отменено, като се претендират сторените във връзка с водене на делото разноски.

Ответникът чрез процесуалния си представител оспорва жалбата.

Административен съд-София град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства по реда на чл.235 от ГПК, вр.чл.144 от АПК и служебно, на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното :

Жалбата е допустима, като подадена в срок срещу акт, който подлежи на обжалване и от надлежна страна, имаща право и интерес от обжалването.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Между страните по делото няма спор и се установява от приложените по делото доказателства, че жалбоподателят З. е подала на 19.05.2010г. заявление, заведено с вх.№06-00412/20.05.2010г., с което е поискала признаване на висше образование, придобито в Киевски славистичен университет-У., специалност „счетоводство и одит” и получена образователно-квалификационна степен-„бакалавър”, към което е приложила диплома рег.№272/09, издадена от този университет, придружена с превод от украински на български език. В заявлението е декларирала, като място на провеждане на обучението:”Б., С.”, а като форма на обучението-„дистанционно”.

С решение № 1030 от 08.03.2011г. по адм. дело 8749/2010г. на АССГ, II отделение, 23 състав е отменена заповед № 06-00412 от 11.11.2010г. на заместник министъра на образованието, с която е била прекратена процедурата по признаване на висше образование по подаденото от З. заявление. В мотивите си съдът е приел за неправилни изводите, че е налице нарушение на разпоредбите на § 4, ал.1 от ДР на ЗВО и чл.7а, ал.1, т.2 от Наредбата за държавните изисквания за признаване на придобито висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища /НДИППВОЗПОЧВУ/. Съгласно тези разпоредби, чуждестранните висши училища не могат да разкриват свои поделения на територията на Република Б., съответно не се допуска до разглеждане в заседание на комисията по чл.7, ал.2 от НДИППВОЗПОЧВУ диплома, издадена от чуждестранно висше училище, признато от компетентен орган на съответната държава по местонахождение на висшето училище за част от системата ѝ на светско висше образование, когато обучението е проведено в структури на територията на друга държава, които не са открити и не функционират по законоустановения ред. Съдът е счел, че провеждането на дистанционно обучение от чуждестранно висше училище на територията на РБългария не е равнозначно на разкриването на филиал /структура/ на чуждестранно учебно заведение в противоречие с изискванията на ЗВО и само по себе си не обективира нарушение на правилата на § 4, ал.1 от ДР на ЗВО и чл.7а, ал.1, т.2 от приложимата наредба. Дистанционната форма на обучение изисква обучаващият се и преподавателят да са разделени по местопребиваване, но не непременно и по време, като създадената дистанция се компенсира с технологични средства:аудио, видео, компютърни и комуникационни технологии и средства. При тази организация на учебния процес обучаващият се може да се намира във всяка географска точка по време на обучението, в какъвто смисъл то се отличава от традиционното обучение със своята екстериториалност. Ето защо, според АССГ, придобиването на висше образование в чуждестранно висше училище по метода на дистанционното обучение, през който период жалбоподателят З. се е намирала на територията на РБългария, не съставлява нарушение на забраната на § 4, ал.1 от ДР на ЗВО и чл.7а, ал.1, т.2 от НДИППВОЗПОЧВУ. По тези съображения АССГ е отменил заповедта и дал указания на административния орган да изискал информация от учебното заведение, издало процесната диплома за това дали същото осъществява дистанционно задочно обучение в РБ; за това по какъв начин се осъществява това дистанционно обучение и чрез какви преподаватели-на Киевски славистичен университет-У. или други, и как са уредени правоотношенията с тях; има ли разкрити структури /филиали в РБ.

Съдебното решение е оставено в сила с решение № 17283 от 29.12.2011г. по адм.д. 5919/2011г. на ВАС, VII отделение.

В изпълнение на цитираните съдебни решения, с решение по протокол №

99/23.04.2012г. С. по академично признаване е отложил разглеждането на преписката, като е приел да бъде изискана допълнителна информация от висшето училище. С писмо изх. № 06-00-412/10.05.2012г. на Изпълнителния директор на Н. от жалбоподателката са поискани допълнителни сведения относно начина на провеждане на обучението и мястото и начина на провеждане на изпитите. Писмото е връчено на 16.05.2012г. на жалбоподателката. С писмо вх. № 06.00.412 от 18.06.2012г. Ц. З. сочи, че обучението и е проведено дистанционно в Република Б.. Посредник за получаване на учебните материали е бил „Център за еврообразование и наука“, а изпитите са се провеждали в сградата на В. „Т. К.“ и в зали на Б., в присъствие на представител на Киевски славистичен университет. Изпитните материали са се изземвали от представител на К. и след около месец са получавали копие от изпитните протоколи чрез Центъра за еврообразование и наука.

Приложена е заповед № РД-09-375/02.04.2012г. на Министъра на образованието, младежта и науката, за определяне на съвет по академично признаване, в който участват изпълнителният директор на Н., директорът на дирекция „Висше образование“ при М., началникът на отдел „Правен“ в дирекция „Правна“, М., главният секретар на Н., директорът на дирекция „Академично признаване и регулирани професии“ в Н.. Определен е и секретар на съвета.

Изпълнителният директор на Н. е изискал с писмо изх. № 06-00-412/10.05.2012г. сведения и от Киевски славистичен университет във връзка с процесната диплома за формата и мястото на проведеното обучение, количеството очни знания и процентът им относно цялото обучение, способът и методиката при провеждане на обучението, способът и мястото на провеждане на изпитите.

С писмо изх. № 06-02-06 от 28.06.2012г. на Н. са изискани сведения и от директора на Е.-Н. У. относно националното законодателство на У. в областта на образованието. За съдействие е помолен и посланика на У. в Република Б..

Съгласно протокол № 111 от 26.04.2013г. на проведеното заседание на Съвета за академично признаване е извършена проверка на статута на [фирма], чиито съдружник и представляващ дружеството е проф. Н. В., почетен доктор на Киевския славистичен университет /съгласно официалната интернет страница на университета/. Центърът не е акредитирано българско висше училище. Ето защо С. е взел решение да не допуска дипломата до оценяване за съответствие с държавните изисквания за придобиване на висше образование в Б., тъй като е издадена от чуждестранно висше училище, признато от компетентен държавен орган на съответната държава по местонахождение на висшето училище за част от системата и на светско висше образование, но обучението е проведено в структура на територията на друга държава, която не е открита и не функционира по законоустановения ред.

С оспореното писмо № 06-00-412-2010 от 10.05.2013г. на Изпълнителния директор на Националния център за информация и документация е отказано допускане до разглеждане на Заявление с вх. № 06-00-412/20.05.2010г., подадено от З. за признаване на висше образование, придобито в чуждестранно висше училище – Киевски Славистичен университет, У., по специалността „Счетоводство и одит“. В мотивите е посочено, че в Н. не е изпратен отговор от Киевски славистичен университет, като са възприети мотивите по протокола на Съвета по академично признаване.

В хода на процеса е представено писмо от електронна поща, изходящо от А. Т., старши специалист в Е. У., Министерство на образованието и науката на У., изпратено на 23.08.2013г. В писмото се потвърждава, че дипломата за бакалавър,

издадена на името на З.-З. Ц. С., не е документ по държавен образец, а Министерство на образованието и науката на У. не може да гарантира никакви права / нито академични, нито професионални/ на притежателя на издадения документ на територията на У..

Жалбоподателят, поддържайки твърдения, че обсъденото по-горе писмо не е официален документ, е представил списък, снет от интернет страницата на Министерство на образованието и науката на У., твърдейки, че сред неговите служители няма такъв на име А. Т.. Поискано е Министерството да бъде задължено да представи актуален списък на служителите си.

В писмо изх. № 06-00-412-2010 от 16.01.2014г. ответникът настоява, че писмото е подписано от А. Т., заемаща длъжността старши специалист в „Информационно-имиджов център“ на МОН на У.. Представя писмо вх. № 06-02-06-2013 от 13.01.2014г. на директора на Държавно предприятие „Информационен и имиджов център“ към Министерство на образованието и науката на У., в което се сочи, че центърът е упълномощен да изпълнява функциите на национален информационен център по академично признаване и мобилност Е. / Е.-N. N./, съгласно Лисабонската конвенция за признаване, тъй като У. е участник в Европейската културна конвенция и Ю. в европейския регион. В. А. С. е директор на центъра, като оглавява и центъра Е. в У.. Лицето Т. А. е старши специалист в информационния център за академично признаване и мобилност на У., работи в него от май 2012г. и отговаря по електронната поща на запитванията на Н. Б.. Писмо вх. № 06-02-06-2013 от 13.01.2014г. на директора на Държавно предприятие „Информационен и имиджов център“ към Министерство на образованието и науката на У. е оспорено от жалбоподателя в частта относно данните за Т. А., с твърдения, че от него не става ясно дали тя е служител на МОН У.. В резултат на исканията и твърденията на жалбоподателя е отправено искане до Министерство на образованието и науката на У. да даде сведения относно професионалния статус и компетентността на Т. А., както и относно компетентността на украинския Информационно-имиджов център. За двете съобщени в писмото до Министерството дати – 14.10.2014г. и 16.12.2014г. отговор не е върнат. Поради това и на основание чл. 158 ГПК допуснатото доказателствено средство е заличено, респективно съдът намира оспорването за недоказано. Освен това от събраните данни е достатъчно ясно, че лицето Т. А. е служител в съответното украинско учреждение, изпълняващо функциите на Национален информационен център за академично признаване и мобилност по смисъла на чл. IX.2 от Конвенцията за признаване на квалификациите, отнасящи се до висшето образование в Европейския регион на център. Този център е компетентен да предоставя информация във връзка с висшето образование на съответната държава, като за целта не е необходимо да е функционално или организационно свързан с централната изпълнителна власт, включително със съответно образователно министерство.

При така установеното по делото от фактическа страна, съдът обуславя следните правни изводи:

Съгласно чл.8, т.7 от Закона за Висшето образование, Държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование, като определя условията за държавно признаване на издаваните от висшите училища у нас и в чужбина дипломи. Утвърждаването на държавните изисквания за признаване на придобито в чуждестранни висши училища висше

образование с професионална квалификация се извършва от Министерски съвет, както предвижда чл.9, ал.3, т.9 ЗВО. Съгласно чл.10, ал.2, т.4 ЗВО Министърът на образованието и науката организира признаването и легализацията на дипломите на лицата, завършили в чужбина. Редът и критериите за признаване на висше образование, придобито в чуждестранни висши училища са регламентирани в НДИПВООЗПОЧВ, приета от МС в изпълнение на правомощията му по чл. 9, ал.3, т.9 ЗВО.

Заявлението е подадено при действието на редакцията на Наредбата съгласно изменението и, обнародвано в ДВ. бр.79 от 6 Октомври 2009г. Разпоредбата на чл. 4 от Наредбата в тази редакция предвижда, че висше образование, придобито в чуждестранно висше училище, се удостоверява с диплома или с друг аналогичен документ, издаден от образователна институция, призната от компетентен държавен орган за част от системата на светското висше образование на съответната държава. Съгласно ал.3, компетентен орган за признаване на висше образование по ал. 1 е министърът на образованието, младежта и науката, а в чл. 7 е посочено, че процедурата по признаване на висше образование, придобито в чуждестранни висши училища, се организира от министъра на образованието, младежта и науката чрез Националния център за информация и документация. С изменението на Правилника за устройството и дейността на центъра, обнародвано в ДВ бр. 100 от 30.11.2007г. на същия са предоставени функциите на Национален информационен център за академично признаване и мобилност по смисъла на чл. IX.2 от Конвенцията за признаване на квалификациите, отнасящи се до висшето образование в Европейския регион (ратифицирана със закон, ДВ, бр. 25 от 2000 г.), който: 1. предоставя на страните по Конвенцията, на чуждестранни висши училища и чужди граждани информация за системата на висшето образование в Република Б.; 2. събира, обобщава и предоставя на компетентните национални органи, висши училища и граждани информация за системите на висше образование в страните по Конвенцията; 3. подпомага информационно Комисията по признаване на висше образование, придобито в чуждестранни висши училища и Комисията за признаване на завършени етапи на училищно обучение или степени на образование и професионална квалификация по документи, издадени от училища на чужди държави, към министъра на образованието и науката. С последващо изменение на Правилника на Центъра от 2010г. изрично е възложено организиране на процедурата по признаване на придобито висше образование в чуждестранни висши училища. При тази нормативна уредба е подадено заявлението на Ц. 3., с което е сложило началото на административното производство. В хода на това производство е настъпило изменение на Наредбата /изм. ДВ, бр.59 от 31 юли 2010г./ Въведена е нормата на чл.7а /нов/. Алинея 1 от същата предвижда, че не се допуска до разглеждане в заседание на комисията по чл. 7, ал. 2: 1. представен за признаване документ, който не е диплома или друг аналогичен документ за висше образование и не е издаден при условията на чл. 4, ал. 1; 2. диплома, издадена от чуждестранно висше училище, признато от компетентен държавен орган на съответната държава по местонахождение на висшето училище за част от системата и на светско висше образование, но обучението

е проведено в структури на територията на друга държава, които не са открити и не функционират по законоустановения ред. По правната си същност нормата е материалноправна и е била създадена и влязла в сила след подаването на заявлението на 3. на 19.05.2010г. Материалноправните норми по правило действат само занаяпред- по отношение на бъдещи юридически факти и правоотношения, които ще се породят при тяхното действие, т.е. не се прилагат спрямо заварените правоотношения, възникнали и уредени при действието на стария закон. Обратно действие на материалноправна норма може да се придаде само по изключение и то с изрична разпоредба-арг.чл.14, ал.1 от Закона за нормативните актове. Такава изрична разпоредба, придаваща обратно действие на чл.7а /нов, в сила от 4.08.2010г./ от НДИППВОЗПОЧВУ е §12, вр.§11 от ПР към ПМС №150/26.07.2010г. за изменение и допълнение НДИППВОЗПОЧВУ, съгласно който процедурите по постъпилите преди влизането в сила на постановлението заявления за признаване на висше образование, за които няма издадени удостоверения или откази на органа по признаването и за които са налице основанията по чл.7а, ал.1, т.1 и т.2 от НДИППВОЗПОЧВУ, се прекратяват със заповед на министъра на образованието, младежта и науката или на упълномощено от него длъжностно лице. С решение № 1030 от 08.03.2011г. на АССГ по адм. дело 8749/2010г. преписката е върната именно на този орган, респективно на заместник-министъра, на когото са били делегирани правомощия да прекратява висящи преписки при наличие на основанията на чл. 7а от Наредбата.

С връщане на административната преписка с указания по тълкуване и прилагане на закона не се образува ново административно производство, а се възобновява висящността на административното производство, образувано с постъпване на заявлението от 20.05.2010г. на жалбоподателката. Следователно налице е висяща административна процедура по §11 от Преходните разпоредби към Постановление № 150 от 26.07.2010г. за изменение и допълнение на Наредбата, а компетентният орган, който трябва да се произнесе в този случай, ако действително са налице предпоставките на чл. 7а от Наредбата, е посоченият в §12 от същите ПР.

Действително, към момента на издаване на оспореното писмо – 10.05.2013г. е в сила редакцията на Наредбата, която препраща относно процедурата по разглеждане на заявленията към Правилника за устройството и дейността на Н.. В чл.17 от Правилника е уредена компетентността на изпълнителния директор на Н. да се произнесе относно недопускане до оценяване на основание чл. 7а от Наредбата. По силата обаче на неотменените и действащи към момента §11 и §12 от ПР на към ПМС №150/26.07.2010г. за изменение и допълнение НДИППВОЗПОЧВУ, компетентен да се произнесе по заявлението на жалбоподателката във връзка с преценка на основанията по чл. 7а от Наредбата отново е бил Министърът на образованието и науката, респ. лице, на което са делегирани правомощия за това. Не е спорно в процеса, че такива правомощия на ответника не са делегирани. Изложеното обуславя нищожността на оспореното писмо, която следва да бъде прогласена от съда. Преписката следва отново да бъде изпратена на компетентния орган, който да прецени налице ли са основанията по чл. 7а от

Наредбата. Ако неговата преценка е такава, актът за прекратяване на административното производство следва да бъде издаден, съобразно изрично уредената компетентност в §12 ПР на ПМС № 150/26.07.2010г.

Следва да се отбележи, че в хода на административното производство са били изискани сведения както от Киевски славистичен университет, така и от компетентните органи в У. относно формата и начина на провеждане на учебния процес и мястото и начина на провеждане на изпитите. Киевски славистичен университет не е депозирал отговор на отправените запитвания, като на официалната му интернет страница липсват каквито и да било данни за провеждане на дистанционно обучение в Б.. Постъпилата информация от Е.-Н. У. пък не дава пълен отговор на направените запитвания, тъй като не става ясно защо документът – диплома за бакалавърска степен не е по държавен образец. Това обстоятелство обаче е важно, защото е самостоятелно основание за прекратяване на производството, съгласно чл.7а, ал.1 т.1 от Наредбата. Украинският център, въпреки отправеното запитване, не е предоставил и данни относно евентуално провеждане на дистанционно обучение в Б. от страна на Киевски славистичен университет. Ето защо преди новото произнасяне следва да бъде отправено ново официално запитване до съответния украински Национален информационен център за академично признаване и мобилност по смисъла на чл. IX.2 от Конвенцията за признаване на квалификациите, отнасящи се до висшето образование в Европейския регион относно това какъв е държавният образец на дипломите в У. към датата на издаване на процесната диплома и по какви конкретни критерии тя не отговаря на този образец, както и признава ли украинският закон възможността украински университет да провежда дистанционно обучение в друга държава, по какъв ред, разрешено ли е това на Киевски славистичен университет и реализирано ли такова обучение на територията на Б. от името на Университета.

Не на последно място, съдът следва да обърне внимание на ответника и на министъра на образованието и науката, че компетентността на административния орган е основен критерий за валидност на административния акт. Компетентността се урежда с материално-правна норма и предвид нейната изключителна важност за стабилността на административно-правните отношения, тази норма следва да бъде законова. Въвеждането на компетентност на административен орган с подзаконов административен акт винаги поставя под съмнение съответствието на този акт със закона, в случая ЗВО. Освен това, съгласно чл. 7 ЗНА, Правилникът за устройството и дейността на Н. следва да урежда организацията и вътрешния ред на дейността на центъра. Не е допустимо компетентност на административен орган да се въвежда с устройствен правилник. Ето защо е желателно компетентността на административния орган в областта на признаването на дипломи, издадени от чуждестранни учебни заведения, да бъде ясно уредена на законово ниво. С оглед избягване на по-нататъшна вероятност за объркване на приложими процедури и компетентност в тази област, добре би било тази уредба да се отнася и до заварените правоотношения, тъй като това би внесло необходимата стабилност при тяхното уреждане.

Пи този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 от АПК и чл.78, ал.1 от ГПК, вр.чл.144 от АПК следва да се уважи искането за присъждане на направените по делото разноски, които възлизат в размер на 56,40 лв, от които 10 лв държавна такса, 0,90 лв за преписи, 45,50 лв за превод на украински език на съдебни книжа. Жалбоподателят е представил списък на разноски, в който е посочен единствено размер от 114, 50 лв, но в него не са разграничени отделни пера, а по делото липсват разходни документи за други разноски, освен посочените по-горе.

Мотивиран така и на основание чл.173, ал.2 АПК, Административен съд-София град, II отделение, 27-ми състав

Р Е Ш И:

ПРОГЛАСЯВА НИЩОЖНОСТТА на отказ № 06-00-412-2010 от 10.05.2013г. на Изпълнителния директор на Националния център за информация и документация, по жалба на Ц. С. 3.-3., [населено място], жщ "Д. 1", [жилищен адрес] вх. "Д", ет.5, ап.137.

ИЗПРАЩА преписката на Министъра на образованието и науката за ново разглеждане и произнасяне в съответствие с дадените в мотиваната част на решението указания по тълкуването и прилагането на закона.

ОСЪЖДА Националния център за информация и документация да заплати на Ц. С. 3.-3., [ЕГН] сума в размер на 56,40 лв /петдесет и шест лева и четиридесет стотинки/, представляваща направени по делото разноски.

Решението може да бъде обжалвано чрез Административен съд София-град пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него.

СЪДИЯ: