

РЕШЕНИЕ

№ 1809

гр. София, 15.04.2011 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 6 състав, в публично заседание на 27.09.2010 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Боряна Бороджиева

при участието на секретаря Ася Атанасова, като разгледа дело номер **6259** по описа за **2009** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.179 – 184 от АПК.

Образувано е по жалба на К. В. П., А. Б. С. и Б. Г. Б. срещу разпоредбата на чл.3 от Правилника за ползване на студентските общежития на С. У. (СУ) „С.К. О.". Жалбоподателите искат отмяна на разпоредбата на чл.3 от Правилника по подробни съображения - основно относно нейната дискриминационност. В заключение се иска 1) Постановвяване на нищожност на оспорената разпоредба от обжалвания административен акт; 2) Отмяна на чл.3 от Правилника 2) Постановвяване компетентния административен орган да приеме нов законосъобразен акт със съответните последици.

Ответниците Академичният С. на СУ „С.К. О.“ и ректорът СУ „С.К. О.“ не изразяват становище по жалбата.

Съдът, след като прецени събраните по делото доказателства и обсъди доводите и възраженията на страните, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Предмет на оспорване по настоящото дело е разпоредбата на чл.3 от Правилника за ползване на студентските общежития на СУ „С.К. О.“, приет от А. С. (АС) на СУ, утвърден от Р. на СУ по протокол № 13/15.07.2009г. В спор за подсъдност, разрешен с определение № 84 от 05.01.2010г. ВАС, петчленен състав по адм.дело № 15052/2009г. е приел, че обжалваният правилник има белезите на общ административен акт, издаден въз основа на подзаконовия административен акт - Наредбата за ползване на студентските общежития и столове (чл.3) и е изпратил делото на този съд за разглеждане. Съобразявайки тези задължителни указания съдът е провел

производството като такова по съдебно оспорване на общ административен акт (чл.179-184 от АПК), а именно срещу разпореждането на чл.3 от Правилника за ползване на студентските общежития на СУ, редакцията по протокол № 13/15.07.2009г. на АС. При преценката за допустимост на жалбата и за нейната основателност съдът съобразява изискванията за издаването на общите административни актове – чл.65-74 от АПК.

Съдът намира жалбата за процесуално допустима: Жалбоподателите обосновават правен интерес от обжалването на разпорежба от посочения Правилник като студенти в СУ, жалбата е подадена в рамките на едномесечния срок по чл.179 от АПК. Актът е приет на заседание на АС на СУ на 15.07.2009г., която е и най-ранната възможна дата за съобщаване на приетия Правилник. Последният ден на едномесечния срок, броен съобразно чл.60, ал.3 от ГПК изтича на 15.08.2009г. – събота, неприсъствен ден и съответно срокът изтича в първия следващ присъствен ден 17.08.2009г., на която дата настоящата жалба е депозирана в деловодството на СУ. По делото няма данни конкретно кога е извършено съобщаването за издаването на акта (ответникът сочи, че е публикуван на интернет страницата на СУ „С.К. О.“, официалният сайт на Поделение СБО, без обаче да уточнява кога, само е посочено че влиза в сила от 15.07.2009г.) и няма данни до жалбоподателите да са изпратени отделни съобщения по смисъла на чл.179, предл. второ от АПК, че от тях да тече срок. Допустимата жалба следва да бъде разгледана по същество.

Текстът на спорното разпореждане на чл.3 от Правилника, в редакцията от 15.07.2009г., когато е приета на АС на СУ с Протокол №13, т.5 (л.51) и утвърден от Р. и в която редакция е обявен и към момента на официалната страница на Поделение СБО на СУ (л.127) гласи: „В студентските общежития може да се настаняват лица – студенти, докторанти и специализанти в редовна форма на обучение до 32- годишна възраст“. По делото са представени и Протокол № 5 и № 8 от проведени на 16.12.2009г. и 24.02.2009г. заседания на АС на СУ – т.6 и т.18., б.”В”) (л.131 и л.140) съгласно първия от които АС на СУ приема нова алинея (1) към чл.3 от Правилника за студентските общежития, както следва: чл.3, ал.1: „При трайно наличие на свободни места в студентските общежития на Софийския У., да се даде възможност за настаняване на студенти, които са на възраст над 32 години и са в неравностойно положение (при над 70% степен инвалидност). Съгласно втория протокол се оттегля предложението за промяна на цитирания текст. *В настоящото производство съдът разглежда спорният акт в оспорената му редакцията от 15.07.2009г., а именно: „чл.3. В студентските общежития може да се настаняват лица – студенти, докторанти и специализанти в редовна форма на обучение до 32 - годишна възраст“.* Видно и от обявеното на официалния сайт на Поделение на СБО на СУ при служебна справка на съда на посочения и от ответника интернет адрес <http://uni-campus.net/documents.php> се установява тази редакция, предвиждаща възрастово ограничение за настаняване – до 32г.

Според чл. 168, ал. 1 от АПК, приложим в настоящото производство по силата на препращащата разпорежба на чл. 184 от АПК, съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорената нормативна разпорежба на всички основания по чл. 146 от АПК. Следва да бъдат преценени наличието на компетентност у органа, приел общия административен акт (1), спазването на формата (2), процедурата по приемането му (3), съобразяването на акта с

материалния закон (4) и съответствие с целта му (5).

1. Компетентност

Спорният акт е предвидено да се приема въз основа на подзаконова делегация - чл.3 от Наредбата за ползване на студентските общежития и столове, приета с ПМС № 235 от 25.09.2008 г., обн. в ДВ, бр. 86/2008г. и наричана накратко нататък Наредбата Същата разпоредба делегира на висшите училища на основата на наредбата да приемат свои правилници за условията и реда на настаняване, ползване и вътрешен ред в студентските общежития. Съгласно чл.30, ал.1 от Закона за висшето образование (ЗВО) АС е орган за ръководство на учебната и научната дейност на висшето училище, а според чл.32, ал.1, т.1 от същия закон ректорът представлява висшето училище. Следователно академичният С. и Р., като органи, ръководещи и представляващи висшето училище разполагат с компетентност да приемат правилник за условията и реда на настаняване, ползване и вътрешен ред в студентските общежития на ръководеното от тях висше училище. В случая спорният акт е приет от така компетентните за това органи.

2. Форма

Относно изискванията за форма към общите административни актове АПК не урежда нещо специално, а по силата на чл.74 за неуредените случаи субсидиарно се прилагат правилата на раздел I „Индивидуални административни актове“ от Глава Пета „Издаване на административни актове“ – а именно общите правила за формата на административните актове съгласно чл.59 АПК. Спазено е изискването за писмена форма, включително предписаната от подзаконовия акт конкретен вид – правилник. В акта (§ 3 от Заключителните му разпоредби) се съдържа и основанието за издаването му, а именно подзаконовата делегация, дадена с чл.3 от Наредбата. По делото са приложени протокола от заседанието на АС и самият акт, съдържащи подписите на компетентните по приемането му органи (съответните длъжностни лица, участващи в АС и Р.). Предвид това съдът намира, че е спазено изискването за форма на спорния акт.

3. Административнопроизводствени правила

Така като е указан от компетентната инстанция в спора по подсъдност характер на оспорвания правилник на общ административен акт, то съдът преценява дали са спазени изискванията на разпоредбите на чл. 66 - 74 от АПК относно процедурата по издаване на общия административен акт - за публичното оповестяване предстоящо издаване на административния акт, за достъп на заинтересованите лица и техните организации до цялата информация, съдържаща се в преписката, за осигуряване възможността за участие на заинтересованите лица в производството, обсъждане на техните предложения и възражения и т. н.

Относно процедурата по издаване на акта като доказателства по преписката са събрани следните доказателства, в хронологичен ред: Заповед № РД19-763/09.07.2008г. на Р. на СУ за назначаване на управителен С. на Поделение „Социално-битово обслужване“ (л.44), от която се установява, че е назначен посочения управителен С., на който двама от членовете са студенти. 2) Доклад от председателя на управителен С. на Поделение „Социално-битово обслужване“, с който на Р. се изпраща проект за Правилник за ползване на студентските общежития в СУ и отбелязване, че е разгледан и утвърден на заседание на УС на ПСБО (л.45) и решения от заседание на АС, проведено на 15 юли 2009г., протокол № 13, т.5 (л.47 и сл.).

След анализ на горните доказателства по процедурата съдът достигна до извод, че не е

осъществено надлежно уведомяване за предстоящо издаване на процесния Правилник и в частност неговата оспорена разпоредба в чл.3. Няма данни да е спазено изискването на чл.66 от АПК, съгласно което откриването на производството по издаване на общия административен акт се оповестява публично Ч. средствата за масово осведомяване, Ч. изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин. Уведомяването включва и основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството. Съдът на два пъти – в определението за насрочване и с протоколно определение от 31.05.2010г. е указал на ответниците – издатели на спорния акт да представят по делото относимите към спазване на процедурата доказателства. Доказателства относно уведомяване по смисъла на чл.66 от АПК не се ангажираха от ответните административни органи, в чиято тежест е доказването спазване на процесуалноправните норми при издаване на обжалвания административен акт и която доказателствена тежест изрично им е указана от съда. Не се установи обезпечаване участие в производството Ч. някоя от утвърдените в АПК форми (чл.69 от АПК) и съответно обсъждане на предложения и възражения на заинтересованите лица и техните организации (чл.71 от АПК).

Не се установява по делото спазване и на процедурното изискване на специалния закон – в случая на Наредбата за ползване на студентските общежития и столове - чл.3, ал.2 - правилникът за условията и реда за настаняване, ползване и вътрешния ред в студентските общежития да е приет от висшето училище след писмено съгласуване със студентските съвети. Не може да се приеме като такова съгласуване със Студентския С. на СУ включването със заповед № РД-19-763/09.07.2008г. (л.44) на двама студенти в състава на управителния С. на Поделение „Социално-битово обслужване“ (СБО) или разглеждането и утвърждаването на заседание на този управителен С., което навеждат ответниците в молба по делото (л.125-126). Студентският С. е специален орган (чл.72 от ЗВО), орган за защита на общите интереси на обучаващите се, представлява се по съответния ред, едно от правомощията му е именно съгласуване правилниците за условията и реда за настаняване, ползване и за вътрешния ред в студентските общежития, които се управляват от висшето училище (чл. 6 от Наредбата). Липсата на писмено съгласуване на Правилника със Студентския С. на СУ съдът отчита като съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като спорната разпоредба има за адресат именно студентите и участието на органа, който защитава интересите им в производството по приемане на правилата за настаняване в общежитията е особено важно. Ако беше взето такова становище, то въз основа на него би могло да се стигне до приемане на разпоредба, касаеща правата на студентите, с различно съдържание.

В обобщение неспазването на процедурните изисквания (на чл.66, ал.1, чл.67, чл.69 и чл.71 от АПК и чл.3, ал.2 от Наредбата) по издаване на общия административен акт е довело до лишаване на заинтересованите лица от възможността за участие в административното производство, в това число и Ч. задължителното писмено съгласуване с представляващия студентите орган, което е съществено нарушение на административнопроизводствените правила при издаване на този вид административни актове, засягащи по-голям кръг лица.

4.Съобразяване на оспорения акт с материалния закон

Съгласно чл. 70, ал.1, т.6 от ЗВО студентите и докторантите имат право: да ползват студентски общежития, столове, медицинско обслужване, намаление при пътуване по градския и междуградския транспорт, както и цялата база на висшето училище за

учебна, научноизследователска, спортна и културна дейност и други придобивки за нормален живот и обучение при условия, определени от държавата и висшето училище. Тоест налице е законова делегация, дадена на държавата и висшето училище да определи условията, при които студентите имат право да ползват студентски общежития. Държавата в лицето на Министерски С. съгласно чл.9, ал.3, т.8 от ЗВО утвърждава условията и реда за предоставяне на стипендии в държавните висши училища и за ползване на общежития и други социално-битови придобивки от студенти, докторанти и специализанти във всички висши училища. Както се спомена вече Министерският С., приемайки с ПМС № 235 от 25.09.2008г. Наредбата за ползване на студентските общежития и столове е утвърдил правната рамка на условията и реда, като е възложил на тази основа висшите училища да приемат свои правилници.

Предвидено е тези правилници на висшите училища да се приемат на основата на Наредбата. В случая Наредбата не предвижда възрастово ограничение на правото за настаняване в студентско общежитие, а го предпоставя от това студента да е в редовна форма на обучение, да не му е налагано наказание „отстраняване от общежитие“ и да е с установена жилищна нужда в населеното място на обучение – чл.13. Нещо повече чл.4, ал.5 предвижда възможност в студентските общежития да се настаняват и лица от научно-перподавателския състав до 35-годишна възраст, но за не повече от 5 години. Следователно, ограничавайки правото на студентите в повече, отколкото е предвидил подзаконовия нормативен акт – с възрастов критерий, непредвиден в Наредбата, висшето училище е излязло от правната рамка, предписана от приложимия нормативен акт и е нарушило материалния закон при издаването на спорния общ административен акт.

Що се отнася до оплакването за дискриминация с оспорвания акт, за нарушено право на образование, колизия на чл.3 от Правилника с чл.4, ал.1 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.) и чл.10 от Договора за Европейски съюз (ДЕО) съдът приема следното: Съгласно чл.73 от ЗЗДискр. всяко лице, чиито права са засегнати от административен акт, издаден в нарушение на този или други закони, уреждащи равенство в третирането, може да го обжалва пред съда по реда на АПК. Тоест за съда, сезиран с жалбата срещу общия административен акт, е налице задължение да съобрази съответствие на оспорваното разпореждане от акта – чл.3 относно възрастта и със ЗЗДискр.

От анализа на текста на разпоредбата на чл.3 от Правилника без съмнение се налага извода, че въвежда ограничително условие, свързано с признака "възраст", за ползване на правото на настаняване в общежитие и по същество представлява ограничителен критерий за достъп до ползване на общежитие заетост, тъй като възпрепятства настаняването на правоимащи лица над посочената възраст единствено поради възрастта им и което изискване очевидно противоречи както на чл. 4 от ЗЗДискр., така и на чл. 4 от ЗВО.

ЗЗДискр. защитава от дискриминация всички физически лица на територията на Република Б и според императивната разпоредба на чл. 4, ал. 1 се забранява всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в

международен договор, по който Република Б е страна. Специалният за висшето образование закон ЗВО в своя чл. 4 също постановява, че "Във висшето образование не се допускат привилегии и ограничения, свързани с възраст, раса, народност, етническа принадлежност, пол, социален произход, политически възгледи и вероизповедание, с изключение на случаите, изрично посочени в Правилника за дейността на висшето училище в съответствие с особеностите на обучението и бъдещата професия."

В чл. 7 на ЗЗДискр., изчерпателно се изброяват случаите, при които определени ограничения не представляват дискриминация. Настоящият случай на ограничаване на правото на ползване на общежитие въз основа на възрастово ограничение не попада в нито една от хипотезите. Същият не попада включително и в допустимото ограничение въз основа на признака възраст за сферата на образованието, дадено в т.11 на посочената разпоредба. Съгласно последното се допуска определянето на изисквания за минимална и максимална възраст за достъп до обучение и образование, при условие че това е обективно оправдано за постигане на законна цел с оглед естеството на обучението или образованието, или условията, при които то се осъществява, и средствата за постигането на тази цел не надвишават необходимото. Законът за висшето образование.

Доколкото определената с чл. 3 на Правилника максимална възраст за достъп до регламентираното в ЗВО и Наредбата право е ограничение, което не съответства на изброените в чл. 7 от ЗЗДискр. случаи, които не представляват дискриминация по признак "възраст", то следва да се приеме, че налагането на такова ограничение за упражняване правото на общежитие представлява нарушение на чл. 4, ал.1 от ЗЗДискр. и чл.4 от ЗВО.

В заключение се стига до извода за материална незаконосъобразност на спорната разпоредба заради несъответствието ѝ както с Наредбата за ползване на студентските общежития и столове, така и за нарушени забраните за дискриминация в ЗЗДискр. и ЗВО.

5. Същевременно въведеното в чл.3 от Правилника ограничение по възрастов признак освен противоречащо на материалния закон, съставлява и несъответствие с целта на закона – разглеждано както като „превратно упражняване на власт“ от висшето училище извън правната рамка на Наредбата за ползване на студентските общежития и столове, така и несъобразено с основна цел на специалния закон ЗВО – да обезпечи подготовката на висококвалифицирани специалисти над средното образование, като недопуска привилегии и ограничения, включително такива свързани с възраст. Това несъответствие с целта на закона е и основание за незаконосъобразност по чл.146, т.5 от АПК, субсидиарно приложим съгласно чл.184 от същия кодекс.

Допуснатото процесуално нарушение посочено по-горе, противоречието с материалноправни норми и несъответствието с целта на закона, са основания, които водят до незаконосъобразност на разпореждането на чл.3 от Правилника за ползване на студентските общежития на СУ, в оспорваната му част – относно въведения възрастов критерий. Така мотивиран, и като отчита основателността на жалбата в частта ѝ на искане за отмяна на оспорената разпоредба като незаконосъобразна, съдът намира, че следва да го отмени като незаконосъобразно.

Що се отнася до наведеното оплакване за нищожност съдът намира, че с такъв особено тежък порок са засегнати административните актове, когато не е спазена изискуемата форма, липсва компетентност на органа или липсва всякакво правно основание за издаването им, каквито констатираните пороци в случая не са. По искането за

постановяване компетентния административен орган да приеме нов законосъобразен акт със съответните последици съдът го намира за недопустимо и безпредметно доколкото в случая с частичната отмяна на разпоредбата на чл.3 от Правилника – относно изрази „до 32 годишна възраст“ се отстранява незаконосъобразността на въведените правила за настаняване и в останалата си част те остават да действат, регламентирайки отношенията. Освен това конкретните правила за настаняването като конкретни условия и ред са въпрос на преценка на органите, управляващи и представляващи висшето училище, разбира се в рамките на закона. При направена такава преценка съдът контролира законосъобразността ѝ, няма правомощие да разпореди упражняването ѝ.

Разноски не са претендирани и съдът не се произнася.

По изложените съображения и на основание чл.172, ал. 2, предл.3 вр. с чл.184 от АПК, Административен съд С. – Г., 6-ти състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ член 3 от Правилника за ползване на студентските общежития на С. У. „С.К. О.”, приет от А. С. на Софийския У. „С.К. О.” с Протокол № 13/15.07.2009г. и утвърден от Р. на Университета, в частта му на изрази „до 32-годишна възраст“, по жалба на К. В. П., А. Б. С. и Б. Г. Б..

Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд на РБ с касационна жалба в четиринадесетдневен срок, считано от съобщението за постановяването му и връчването на препис от съдебния акт на страните.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: