

РЕШЕНИЕ

№ 4063

гр. София, 16.06.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 40 състав,
в публично заседание на 26.05.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Дилияна Николова

при участието на секретаря Евелина Пеева, като разгледа дело номер **8522** по описа за **2021** 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 директора на Детска градина № 178 „Сребърно копитце“ срещу Задължително предписание № РД-14-84/26.07.2021г. на председателя на Държавната агенция за закрила на детето /ДАЗД/.

Съдът е сезиран с искане за отмяната на оспорения акт като незаконосъобразен – постановен при наличие на отменителните основания по чл.146, т.3, 4 и 5 АПК. С молба от 12.10.2021г. /л.100-101 по делото/ е въведено и твърдение за нищожност на оспорения акт. С молба от 12.11.2021г. се конкретизира, че оспореното задължително предписание няма предмет, тъй като разпорежда извършването на действие, което вече е осъществено, поради което освен, че е лишено от предмет съществува и изначална фактическа невъзможност да бъде изпълнено. Според оспорващия нищожността на акта следва и от обстоятелството, че е издаден без каквито и да било мотиви, изводими от съставения от органите на ДАЗД констативен протокол за извършената проверка, респ. е налице пълна липса на фактически основания за издаването му.

С Определение от 27.10.2021г. е отхвърлено искането на ДГ № 178 за възстановяване на срока за обжалване на административния акт. Определението е влязло в сила на 01.03.2022г. – оставено е в сила с Определение № 1895/01.03.2022г., постановено по адм.д. № 1426/2022г. по описа на Върховния административен съд.

С Определение от 29.11.2021г. е отхвърлено искането за възстановяване на срока за

обжалване на предписанието от директора на ДГ № 178, оставена е без разглеждане жалбата на директора на ДГ № 178 срещу задължителното предписание в частта, с която се иска отмяната му като незаконосъобразно и е прекратено производството по делото в посочената част като делото е насрочено за разглеждане в открито съдебно заседание по жалбата на директора на ДГ № 178 в частта, с която се иска обявяване нищожността на Задължително предписание № РД-14-84/26.07.2021г. на председателя на Държавната агенция за закрила на детето. Определението е влязло в сила на 01.04.2022г. – оставено е в сила с Определение № 3071/01.04.2022г., постановено по адм.д. № 1426/2022г. по описа на Върховния административен съд.

В съдебно заседание изложеното в жалбата и уточняващите я молби се поддържа чрез адв.А., който мотивира, че са налице три самостоятелни основания за обявяване нищожността на оспорения акт. На първо място това било отсъствието на фактическо основание за постановяване на оспорения акт. На второ място принудителната административна мярка се явявала безпредметна, тъй като уведомяването на родителите на детето за неговите постижения било извършено месец и половина преди издаване на акта, поради което липсвала фактическа и правна възможност за изпълнение на акта. На трето място се твърди липса на материална компетентност, тъй като председателят на ДАЗД няма правомощия по повод изпълнение на форми на взаимодействие между педагози и родители съгласно специалния Закон за предучилищното и училищното възпитание /ЗПУО/. Претендира присъждането на разноски по представен списък.

Ответникът по оспорването, редовно и своевременно призован за насроченото открито съдебно заседание по делото, не се явява и не изпраща представител, не ангажира становище по жалбата.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в производството по делото и не изразява становище по законосъобразността на оспорения акт.

Административен съд София-град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание и прецени събраните по делото доказателства, намира за установено следното от фактическа и правна страна:

От доказателствата по делото се установява, че на основание Заповед № РД-11-134/24.06.2021г. на председателя на ДАЗД служители на агенцията са извършили проверка по сигнал в Детска градина № 178 „Сребърно копитце“ относно спазване правата на детето. При проведените беседи със служителите, които са били на смяна в група „Калинки“ за посочените от родителите дати и видно от дневника на групата, е събрана информация, че детето М. е невербално и не комуникира достатъчно добре с останалите деца. Служителите изразили мнение, че то има дефицит и колкото по-рано се започне работа с него, толкова по-бързо ще се преодолеят проблемите. Споделили, че когато М. не е доволна от нещо започва да се хвърля по земята, като подобно поведение може да доведе до самонаранявания. Посочили също, че детето има неприемливо поведение, което се изразява във вземане на играчки от по-плахите деца, а когато е помолена да ги върне ги хвърля върху другите деца. Обяснили, че М. не е комуникативна, не се социализира с другите деца, проявява агресия към тях и към себе си в случаите, когато нещо не ѝ хареса. По време на беседите учителките категорично отrekli спрямо М. да е упражнявано физическо или психическо насилие, кръвонасядания по тялото на детето не били установени на 01.06.2021г. или 02.06.2021г. Изразено било мнение, че детето може да е станало

свидетел на агресия извън детската градина, но увереност, че копира поведението на възрастен.

В дневника за работа на групата било отразено, че детето не може да образува изречения, говори с прости неправилно произнесени думи и звукове, знае да брои до три, не различава едно и много като моториката не е добре развита, не умее да се облича и съблича и не сътрудничи с другите деца, не общува с тях и не играе с тях. В хода на проверката не е установено да е проведена среща с родителите на детето с цел информирането им за резултатите от проследяването на постиженията на детето, както и не е констатирано същите да са уведомени писмено за това.

За резултатите от проверката е съставен Констативен протокол вх.№ 363/02.07.2021г. като въз основа на неговите констатации е издадено процесното задължително предписание, с което на основание чл.17а, ал.1, т.14 от Закона за закрила на детето /ЗЗДт/ на директора на Детска градина № 178 „Сребърно копитце“ е наредено да бъде проведена среща с родителите на детето М. Г., на която по подходящ начин да бъдат информирани за резултатите от проследяването на постиженията от предучилищната подготовка по образователните направления за учебната 2020/2021 година, както и за необходимостта от оказване на специализирана подкрепа за адаптация, социализация и образователно развитие. Определен е срок за изпълнение на предписанието 15 дни от влизането му в сила.

Така посоченото съдържание на задължителното предписание го определя като индивидуален административен акт по см. на чл.21, ал.1 АПК – властническо волеизявление на административен орган, с което се създават задължения за адресата му.

Предвид това съдът приема, че жалбата е допустима – подадена е срещу подлежащ на оспорване пред съд административен акт, от лице, което е негов адресат и чиято правна сфера той засяга неблагоприятно. Искането за обявяване нищожността на акта не е обвързано със срок – чл.149, ал.5 АПК, поради което правото на оспорване не е преклудирано.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

С оглед обстоятелството, че жалбата е подадена след изтичане на преклузивния 14-дневен срок за оспорване, аргументи за което са изложени в определенията на съда от 27.10.2021г. и 29.11.2021г., не е предмет на настоящото дело законосъобразността на оспорения административен акт, извън наличието на пороци, засягащи неговата валидност. Тъй като в процесуалните закони, уреждащи административното производство, вкл. и АПК, не съществуват изрично формулирани основания за нищожност на административните актове, в правната теория и съдебната практика е възприето, че такива са петте основания за незаконосъобразност по чл.146 АПК, но тогава, когато нарушенията им са особено съществени. Съобразно това, нищожен се явява само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че изначално не е в състояние да породи правните последици, към които е насочен. С оглед горното и на всеки един от възможните пороци на административните актове, теорията е изградила следните критерии кога един порок води до нищожност и кога същият води до унищожаемост: липсата на компетентност на органа, издал акта, винаги е основание за неговата нищожност; порокът във формата е основание за нищожност, само когато е толкова сериозен, че практически се приравнява на липса на форма и оттам - на липса на волеизявление; нарушенията на административнопроизводствените правила са основания за нищожност също само ако са толкова съществени, че нарушението е

довело до липса на волеизявление. Като правило, нарушенията на материалния закон касаят правилността на административния акт, а не неговата валидност, поради което нищожен би бил на посоченото основание само този акт, който изцяло е лишен от законова опора, т.е. не е издаден на основание на нито една правна норма и същевременно засяга по отрицателен начин своя адресат. Поради това, единствено пълната липса на предвидените в приложимата материалноправна норма предпоставки за издаване на акта би довело до нищожност на посоченото основание. Превратното упражняване на власт също е порок, водещ само до незаконосъобразност като правило, и само ако преследваната цел не може да се постигне с никакъв административен акт, посоченият порок обуславя нищожност.

С оглед това и предвид искането, с което е сезиран, съдът намира, че предметът на настоящето производство се свежда до проверка на компетентността на органа, издал оспорения акт, спазването на установената писмена форма, спазването на правилата при издаването му, които биха повлияли на самото волеизявление и спазването най-общо на материалния закон във връзка с разпоредителните действия на ответника. Както се посочи оспореното предписание е издадено на основание чл.17а, ал.1, т.14 ЗЗДт. Съгласно посочената разпоредба председателят на ДАЗД има право да извършва контрол чрез организиране на проверки за спазване правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, детски градини и ясли, центровете за подкрепа за личностно развитие, лечебни заведения, дирекции "Социално подпомагане", доставчици на социални услуги за деца и на юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата за закрила на детето, и при установяване на нарушение да дава задължителни предписания за отстраняването им лично или чрез оправомощено от него лице.

Съгласно чл.174 ЗПУО институциите в системата на предучилищното и училищното образование осигуряват подкрепа за личностно развитие на децата и учениците съвместно с държавните и местните органи и структури и доставчиците на социални услуги. Институциите в системата на предучилищното и училищното образование самостоятелно разработват и прилагат цялостни политики за подкрепа за личностно развитие на детето и ученика; изграждане на позитивен организационен климат; утвърждаване на позитивна дисциплина; развитие на училищната общност. На децата и учениците в системата на предучилищното и училищното образование се предоставя подкрепа за личностно развитие, която осигурява подходяща физическа, психологическа и социална среда за развиване на способностите и уменията им. Подкрепата за личностно развитие се прилага в съответствие с индивидуалните образователни потребности на всяко дете и на всеки ученик. За реализиране на общата и допълнителната подкрепа в детските градини и училищата работят психолог или педагогически съветник, логопед, социален работник и ресурсни учители – чл.176 ЗПУО. Екипната работа между учителите и другите педагогически специалисти включва обсъждане на проблеми и обмяна на добри практики при работата им с едни и същи деца и ученици с цел повишаване ефективността на педагогическите подходи – чл.179 ЗПУО. Според чл.174, ал.3 ЗПУО изграждането на позитивен организационен климат изисква създаване на условия за сътрудничество, ефективна комуникация и отношения на загриженост между всички участници в процеса на образование, а участници в образователния процес, според чл.2, ал.2 от закона, са децата, учениците, учителите, директорите и другите педагогически специалисти, както и родителите.

В конкретния случай при извършената проверка от служители на ДАЗД е установено, че липсва добра комуникация между участниците в образователния процес по отношение на детето М., а именно между родителите и педагогическия състав на ДГ № 178 „Сребърно звънче“. Подобна липса безспорно не е в интерес на детето, нарушава освен правото му на закрила и правата на родителите да разберат за постиженията на детето им. С оглед това съдът приема, че са били налице фактическите основания за издаване на задължително предписание по чл.17а, ал.1, т.14 ЗЗДт, съответно при упражняване на това свое правомощие председателят на ДАЗД не е излязъл от рамките на законово определените му правомощия и не е налице основание за обявяване нищожността на оспорения акт по чл.14б, т.1 АПК, обратно на твърденията на жалбоподателя.

Спазено е изискването за форма на административния акт, както и административнопроизводствените правила при издаването му. Волеизявлението на административния орган е формулирано ясно и точно по начин, че да не възниква съмнение в целените с него правни последици. Не се установи и нарушение на материалния закон, което да е толкова съществено, че да обуслови нищожността на оспорения акт. Както се посочи по-горе, предписанието е издадено въз основа на конкретни правни норми от ЗПУО и ЗЗДт, от които черпи правомощията си председателят на ДАЗД. Не е налице и превратно упражняване на власт.

Неоснователно намира съдът възражението на оспорващия за липса на предмет на даденото задължително предписание с оглед това, че за постиженията на детето родителите са били уведомени месец и половина преди издаването му.

Действително по делото на л.13 е представен и приет като доказателство Протокол вх.№ 336/11.06.2021г., подписан от директора на ДГ № 178, заместник-директора на ДГ № 178, психолога на детското заведение, логопеда на детското заведение, майката и бащата на М.. Видно от неговото съдържание той обективира резултатите от проведена среща между родителите и ръководството на детската градина по повод адаптацията и интегрирането на детето в детското заведение, с цел преодоляване на трудности в емоционалното състояние на детето, както и оказване на подкрепа в образователно-възпитателния процес. На срещата родителите са били запознати с постиженията и трудностите, които детето има в образователния процес по всяко едно от образователните направления. Съобщени са някои поведенчески прояви в общуването на М. с другите деца поради използването на предимно английски думи, проява на агресия, за да задържи играчка или за да я отнеме от друго дете, липсата на концентрация по време на занимания. На родителите е предложена подкрепа от логопед и психолог съобразно нейните индивидуални потребности. Посочени са основните насоки за подобряване на ефективността на екипната работа, а именно: необходимостта от постоянна връзка; обмен на информация за проблемите и постиженията на детето; да се дават ясни инструкции как да се работи с детето в къщи; обединеност между различните специалисти и осъществяването на повече срещи и консултации.

Обективираната в протокола среща между педагогическия състав и родителите на М. е проведена след инцидента на 01.06. и 02.06., по повод който те са подали жалбата, във връзка с която е извършена проверката от ДАЗД. На нея, както е видно, са съобщени някои прояви на детето като са дадени най-обща насоки, в които следва да се работи съвместно в името на доброто на детето.

С оспореното предписание е наредено да се проведе среща с родителите на детето, на

която по подходящ начин, освен да бъдат информирани за проследяването на постиженията му в образователния процес през учебната 2020/2021 година, да бъдат информирани и за необходимостта от оказване на специализирана подкрепа за адаптацията, социализацията и образователното му развитие.

Информирането на родителите не следва да е еднократно – във връзка с жалбата им, а следва да се осъществява периодично, за да могат те да бъдат информирани по всяко едно време за напредъка на детето и необходимостта от своевременно предприемане на адекватни мерки. Именно в тази връзка административният орган е наредил информиране за резултатите от проследяването, т.е. за резултата от предприетите мерки след проведената среща на 11.06.2021г.

В този смисъл съдът намира, че оспореното предписание не е лишено от предмет, нито е налице фактическа и правна невъзможност за изпълнението му. Както се посочи по-горе, единствено пълната липса на предвидените в приложимата материалноправна норма предпоставки за издаване на акта би довела до нищожност на посоченото основание. В случая те са налице, което обосновава извод за неоснователност и на третото, наведено от оспорващия възражение за нищожност на оспорения административен акт.

По изложените съображения съдът намира жалбата за неоснователна и като такава тя следва да бъде отхвърлена. При този изход на спора разноски на оспорващия не се следват.

Водим от горното и на основание чл.172, ал.2 АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 40-ти състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на директора на Детска градина № 178 „Сребърно копитце“ срещу Задължително предписание № РД-14-84/26.07.2021г. на председателя на Държавната агенция за закрила на детето.

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

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.137 АПК.

Съдия: