

РЕШЕНИЕ

№ 896

гр. София, 16.02.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 59 състав,
в публично заседание на 27.01.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Зорница Дойчинова

при участието на секретаря Виктория Вълчанова, като разгледа дело номер **11746** 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. АПК.

Производството по делото е образувано по подадена жалба от Сдружение „Н.-ЦРД“, с ЕИК[ЕИК], представлявано от председателя на Управителния съвет срещу Заповед № РД09-4100/03.11.2021 г. на зам.-министъра на образованието и науката, с която са заличени от „Информационния регистър на одобрените програми за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти“, общо 28 програми на жалбоподателя.

В жалбата се излагат съображения за допустимостта ѝ, като насочена срещу подлежащ на оспорване административен акт. Излага възражения за нищожност, като издадена от некомпетентен орган – зам.-министъра на образованието и науката, а не от министъра, който е компетентния орган. Посочва, че на сдружението не са връчени двата акта, дали основание за нейното издаване. Счита, че в заповедта не са изложени мотиви за издаването ѝ. Твърди наличие на съществено процесуално нарушение при издаване на заповедта, тъй като сдружението не е било уведомено за започване на производството по издаване, както и не са били събирани доказателства за извършване на нарушението, поради което е издаден акта. Налице е също недопустимо самосезиране за отмяна на влязъл в сила акт. Всичките 28 програми са одобрени през предходни моменти с отделни заповеди. В актовете за одобрение на програмите не е посочено задължение за сдружението да потвърждава ежегодно, че ще се ползва от издадения административен акт. Посочва, че през предходната 2020 г. сдружението било уведомено по телефона, че следва да подадат съответния документ,

а за 2021 г. такова напомняне не е извършено. Излагат твърдения за коректното функциониране на електронната система на МОН, в която се подават информацията за програмите. Поради това е възможно твърдяната липса на документ по чл. 239 ЗПУО да се дължи на техническа неизправност, което не е изследвано от административния орган. При опит да подадат документите за регистрация на част от 28-те програми, на 15.11.2021 г. системата не е работила и не успели да ги подадат, за което са сезирали министъра. Моли за отмяна на оспорената заповед. Претендира разности.

В открито съдебно заседание жалбоподателя се представлява от адв. Г., която поддържа жалбата и моли за нейното уважаване. Посочва, че с нито една от двете заповеди, посочени като основание за издаване на оспорения акт, не са делегирани правомощия на зам.-министъра на образованието и науката да издава актове по заличаване на одобрени програми. Също така посочва, че липсва резолюция на министъра за заличаването, което е посочено като изискване в протокола на комисията.

В представени писмени бележки доразвива съображенията си за нищожност на оспорения административен акт, алтернативно за неговата незаконосъобразност.

Ответникът, Министърът на образованието и науката е представил административната преписка относно оспорената заповед.

Взел е становище по жалбата, с което излага съображения за недопустимост на жалбата, поради това, че оспорената заповед не е индивидуален административен акт, а вътрешноведомствен такъв, поради което не подлежи на обжалване. Алтернативно излага съображения за неоснователност на жалбата.

В съдебното заседание се представлява от служител с юридическо образование В., която оспорва жалбата и моли за нейното отхвърляне.

В представени писмени бележки доразвива съображенията си за неоснователност на жалбата, като посочва, че акта е издаден от компетентен орган, на основание предоставени му правомощия от министъра на образованието. При издаването ѝ е съобразен материалния закон. С доклад до зам.-министъра на образованието и науката е направено предложение, тези програми, за които не е спазен срока по чл. 239 ЗПУО, да бъдат заличени от информационния регистър на МОН. След положителна резолюция на министъра, е изготвена заповед, с която се заличават 28 бр. програми на жалбоподателя.

СГП не взема становище и не се представлява в съдебно заседание.

Административен съд София-град, в настоящия съдебен състав, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл. 235, ал. 2 от ГПК, във вр. с чл. 144 от АПК приетите по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Сдружение „Н.-ЦРД“, с ЕИК[ЕИК], представлявано от председателя на Управителния съвет е сдружение с нестопанска цел, осъществяващо дейност в областта на науката и образованието.

Със Заповед № РД09-1730/11.08.2020 г., зам.-министърът на образованието е одобрил четири програми за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти, представени със заявление вх. №1103-140/12.06.2020 г. от жалбоподателя. Със Заповед № РД09-1112/04.07.2018 г. на зам.-министъра на образованието са одобрени 15 бр. програми, по заявление на дружеството. Със Заповед № РД09-1866/17.07.2019

г., зам.-министърът на образованието е одобрил четири програми е одобрил 4 бр. програми, една програма е ободрена със Заповед № РД09-1931/31.07.2019 г. на зам.-министъра на образованието и науката, и още 4 бр. програми са одобрени със Заповед № РД09-498/01.03.2021 г. на зам.-министъра на образованието и науката.

Със Заповед № РД09-1300/08.06.2020 г., изменена и допълнена със Заповед № РД09-1465/07.07.2020 г., министърът на образованието и науката е определил комисия за организиране и извършване на дейностите в производството по одобряване програми за обучение за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти, за които са подадени заявления при условията и реда на глава XI, раздел V от ЗПУО и вписването им в информационния регистър на одобрените програми за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти.

На 09.09.2021 г. е проведено заседание на комисията, на което е разгледана липсата на подадено от дружеството жалбоподател заявление по чл. 239 ЗПУО. В т.4.1 от протокола е взето решение за неподалите заявления да бъде докладвано в заключителния доклад и след положителна резолюция да бъдат изготвени проекти на заповеди за заличаване на одобрените програми.

С доклад № 80-918/21.09.2021 г., зам.-министърът на образованието и науката е докладвал на министъра на образованието и науката взетите от заседанието на комисията решения. Докладвано е, че посочени в приложени списък сдружения не са подали заявления по чл. 239 ЗПУО, като е предложено програмите, за които не са подадени заявления да бъдат заличени от информационния регистър на МОН в изпълнение на чл. 245, ал.1, т.2 ЗПУО. Посочено в края на доклада е следното: „Моля за вашето решение“. Върху доклада не е налице резолюция от министъра на образованието и науката.

В приложения като приложение към доклада списък на неподалите заявления, под № 58 е посочено Сдружение „Н.-ЦРД“, с 28 броя програми.

На основание доклад № 80-918/21.09.2021 г. от зам.-министърът на образованието и науката и Заповед № РД09-1119/26.05.2021 г. министърът на образованието и науката, зам.-министъра на образованието и науката е издал Заповед № РД09-4100/03.11.2021 г., с която са заличени от „Информационния регистър на одобрените програми за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти“, общо 28 програми на жалбоподателя, поради неподаване на заявления дали ще извършват обучение по програмите през следващите 12 месеца. Посочено е, че това следва да се извърши всяка година от 1-во до 10-то число на м.Об, на основание чл. 239 ЗПУО.

Заповедта е връчена на сдружението на 04.11.2021 г.

Жалбата е подадена чрез ответния орган на 17.11.2021 г.

Заповед № РД09-1119/26.05.2021 г. министърът на образованието и науката е възложил на М. Г. – зам.-министър на образованието и науката да издава заповеди за одобрение или за отказ от одобрение на програми за обучение за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти, заповеди за промяна или отказ от промяна на съдържанието на одобрените програми и заповеди за промяна или отказ от промяна на обучители по чл. 231, ал.3, т.2 ЗПУО.

Заповед № РД09-2387/23.09.2021 г. министърът на образованието и науката е възложил на М. Г. – зам.-министър на образованието и науката да осъществява координация на дейностите, свързани с държавната политика в системата на предучилищното и училищното образование, в това число организацията и контрола на образователния процес, съдържанието на предучилищното и училищното

образование, учебниците и училищната документация, професионалното образование и обучение, интеграцията на децата и учениците, приобщаващото образование, образованието на българите зад граница и училищна мрежа, квалификацията и кариерното развитие на учителите и социалния диалог.

При така установените факти, настоящия съдебен състав на АССГ, като извърши цялостна проверка за законосъобразността на оспорения индивидуален административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК, по реда на чл. 168, ал. 1 от АПК, достигна до следните правни изводи:

Предмет на оспорване е Заповед № РД09-4100/03.11.2021 г. на зам.-министъра на образованието и науката, с която на основание чл. 245, ал.1, т.2, вр. чл. 239 ЗПУО, са заличени от „Информационния регистър на одобрените програми за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти“, общо 28 програми на жалбоподателя Сдружение „Н.-ЦРД“, поради неподаване на заявление дали ще извършват обучение по програмите през следващите 12 месеца.

Както на два пъти съдът приема, оспорената заповед представлява годен за оспорване административен акт, съгласно разпоредбата на чл. 21 АПК, тъй като същата е издадена от орган на власт, при упражняване на възложените му със закон властнически функции. Същевременно интереса на жалбоподателя е засегнат негативно, поради което е налице право на жалба за него. Ответникът мотивира недопустимост на жалбата с това, че оспорената заповед е вътрешно ведомствен акт, на основание чл. 2, ал.2, т.3 АПК. Това разбиране не може да бъде споделено, тъй като не са създадени права или задължения за орган или организация, подчинени на МОН. Напротив, засегнати са права на сдружението и то директно, тъй като със заповедта се заличават програмите, собственост на жалбоподателя. Т.е. ответникът се разпорежда в условията на притежавана власт. Освен това, дори да се приеме, че акта е вътрешно ведомствен на основание чл. 2, ал.2, т.3 АПК, то е налице изключението, посочено в последната част на т.3, а именно разпоредбите на кодекса не се прилагат за актовете, с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта, освен ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица. В случая безспорно се засягат права на сдружението, поради което жалбата е допустима, като подадена срещу подлежащ на оспорване административен акт.

Жалбата е подадена в срока за оспорване на индивидуалните административни актове, за което се представиха надлежни доказателства. Поради изложеното, жалбата като допустима следва да бъде разгледана по същество.

Съгласно изискванията на чл. 168, ал. 1 от АПК, при служебния и цялостен съдебен контрол за законосъобразност, съдът извършва пълна проверка на обжалвания административен акт относно валидността му, спазването на процесуалноправните и материалноправните разпоредби по издаването му и съобразен ли е с целта, която преследва законът, т. е. на всички основания, визирани в чл. 146 от АПК. При преценката си, съдът изхожда от правните и фактическите основания, посочени в оспорвания индивидуален административен акт, представената административна преписка и събраните по делото доказателства. При проверката на административния акт, съдът не е обвързан от основанията, въведени от оспорващия, нито от неговото искане. Съдът следва да отмени или обяви за нищожен акта и ако констатира порок, който оспорващият не е посочил.

Разгледана по същество е основателна.

По съответствие с процесуалния закон.

Съгласно разпоредбата на чл. 245 ЗПУО, одобрените програми се заличават от регистъра по чл. 229, ал. 1 по писмено заявление на лицата по чл. 230, при неподаване в срок на заявлението по чл. 239, при подаване в две последователни години на заявление по чл. 239, че няма да бъде извършвано обучение по програмата. А съгласно чл. 239 ЗПУО, всяка година от 1-во до 10-о число на месец юни лицата по чл. 230, които имат одобрени програми, подават заявление дали ще извършват обучение по програмата през следващите 12 месеца. Макар в цитираната разпоредба да не е изрично разписан органа, който следва да извърши заличаването, то съгласно общата функционална компетентност, това е министъра на образованието и науката. Дейността по организацията, създаването и поддържането на информационен регистър на одобрените програми за обучение за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти, както и дейността по одобряване и отказ от одобряване на програмите, също и дейността по промяна в програмите и учителите по програмите, се осъществява от министъра на образованието или оправомощено от него длъжностно лице. Т.е., следва да се приеме, че и дейността по заличаване на програмите следва да се осъществи от министъра на образованието или оправомощено от него длъжностно лице. Съгласно Устройственият правилник на МОН, чл. 3 министърът на образованието и науката е централен едноличен орган на изпълнителната власт за провеждане на държавната политика в областта на образованието и науката. Министърът ръководи и представлява министерството. Министърът делегира със заповед правомощия на заместник-министрите и определя техните функции. Тъй като законът не е разписал изрично кой е органа, който следва да издаде заповед за заличаване на вече одобрени програми, и доколкото и предвид факта, че одобряване и отказ от одобряване на програмите, също и дейността по промяна в програмите и учителите по програмите, се осъществява от министъра на образованието или оправомощено от него длъжностно лице, това означава, че и заличаването е в компетенциите на министъра на образованието или оправомощено от него длъжностно лице.

В конкретния случай, заповедта, с която се заличават 28-те програми на сдружението жалбоподател, е издаден от зам.-министъра на образованието. За да е налице материална компетентност за зам.-министъра да издаде процесната заповед, е необходимо надлежно упълномощаване за това. Такова упълномощаване обаче по делото не беше доказано, като не бяха представени доказателства зам.-министъра на образованието и науката да е упълномощен или оправомощен да издава заповеди от категорията на процесната заповед. Относно компетентността на органа, издал заповедта, е цитирана Заповед № РД09-1119/26.05.2021 г. министърът на образованието и науката. Посочената заповед, която е приложена по делото обаче не предоставя правомощия на зам.-министъра на образованието да издава заповеди от категорията на процесната, а именно такава по заличаване на вече одобрени програми. С цитираната заповед са възложени на М. Г. – зам.-министър на образованието и науката функции да издава заповеди за одобрение или за отказ от одобрение на програми за обучение за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти, заповеди за промяна или отказ от промяна на съдържанието на одобрените програми и заповеди за промяна или отказ от промяна на учители по чл.

231, ал.3, т.2 ЗПУО. Тези правомощия са такива, които притежава министъра на образованието и науката по чл. 236 ЗПУО – одобряване на заявени програми, чл. 238 ЗПУО – отказ да се одобри програма, чл. 241 ЗПУО - промяна или отказ от промяна в съдържанието на одобрената програма и чл. 242 ЗПУО - промяна или отказ от промяна на учителите. Правомощията обаче по заличаване на програмите по всяка една от предвидените три причини, съгласно чл. 245 ЗПУО не е предвидена в заповедта и съответно зам.-министъра не е оправомощен за това и същата не съдържа разпоредителна част, с която се оправомощава зам.-министъра на образованието и науката да издава заповеди, с които се заличават одобрени и вписани програми в регистъра по чл. 229 ЗПУО.

По делото е представена и друга заповед № РД09-2387/23.09.2021 г., с която министърът на образованието и науката е възложил на М. Г. – зам.-министър на образованието и науката да осъществява координация на дейностите, свързани с държавната политика в системата на предучилищното и училищното образование, в това число организацията и контрола на образователния процес, съдържанието на предучилищното и училищното образование, учебниците и училищната документация, професионалното образование и обучение, интеграцията на децата и учениците, приобщаващото образование, образованието на българите зад граница и училищна мрежа, квалификацията и кариерното развитие на учителите и социалния диалог. Посочените правомощия обаче са свързани с цялостната политика в областта на предучилищното и училищното образование. В случая процесните програми, които са включени в регистъра по чл. 229 ЗПУО, а именно обучение за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти. Т.е., не може да се приеме, че тази заповед покрива и дейността на министъра по заличаването от регистъра на обучителните програми.

По делото ответникът не представи доказателства за компетентност, а именно заповед, съгласно която на зам.-министъра на образованието и науката се предоставят правомощия да заличава от „Информационния регистър на одобрените програми за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти“ обучителни програми. Съгласно разпределената доказателствена тежест, с определение от 08.12.2021 г., Ответният орган следваше да докаже, че акта е издаден от компетентен орган. Такива доказателства не се събраха по делото, поради което и съдът приема, че не е доказана компетентността на директора на зам.-министъра на образованието и науката да издава заповеди за заличаване на програми за обучение от „Информационния регистър на одобрените програми за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти“.

По силата на чл. 168, ал. 1 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 оспорения административен акт на всички основания. Компетентността на административния орган представлява кръга от въпроси от сферата на изпълнителната власт, които той едновременно е овластен и задължен да решава. Административните органи могат да действат само въз основа на закона и в рамките на правомощията си, а актовете и действията, извършени извън тях са винаги нищожни - не породят правни последици. Във всички случаи, в които компетентността не произтича пряко от закона, а се обуславя от наличието на друго обстоятелство, то следва да бъде доказано. Доказателства в този смисъл не са представени, поради което се налага

извода, че оспорената Заповед № РД09-4100/03.11.2021 г., с която са заличени от „Информационния регистър на одобрените програми за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти“, общо 28 програми на жалбоподателя, поради неподаване на заявление дали ще извършват обучение по програмите през следващите 12 месеца, е издадена от административен орган, който не притежава необходимата за това компетентност. Липсата на компетентност на издателя е особено съществен порок на административния акт и води до неговата нищожност.

По съответствие с материалния закон.

Въпреки наличието на основания за обявяване нищожността на процесната заповед, съдът счита, че следва да разгледа и съответствието на заповедта с материалния закон, като направи преценка дали са налице материално-правните предпоставки за нейното издаване.

Безспорно по делото е, че дружеството жалбоподател е регистрирало общо 28 програми за обучение в „Информационния регистър на одобрените програми за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти“. Не се доказва спазването на изискването на чл. 239 ЗПУО, а именно жалбоподателя да е подал в периода от 1-во до 10-о число на месец юни лицата заявление дали ще извършват обучение по програмата през следващите 12 месеца. Съгласно чл. 245, ал.1, т.2 ЗПУО, одобрените програми се заличават от регистъра по чл. 229, ал. 1 при неподаване в срок на заявлението по чл. 239. Т.е. липсата на подадено заявление в законово регламентирания срок е предпоставка за заличаване. Жалбоподателят не доказва да е спазил това изискване на закона, като не доказва, че в посочения времеви период е подал такова заявление. Вероятно пропуснал от невнимание на служителите си срока за подаване на заявлението, сдружението твърди, че ответния орган е следвало да извърши напомняне за подаване на заявлението, или пък както е посочено в писмената защита, че разпоредбата следва да се приложи при най-малко двукратно неподаване на такова заявление. Тези възражения не намират опора в закона. Първо в ЗПУО не са разписани задължения на служителите при ответника да подсецат съответните сдружения, притежаващи регистрирани програми да изпълняват задължения си. Това няма как да се вмени като задължение на органа, тъй като задължение за всяко едно заинтересовано лице е да следи и спазва законовите изисквания и бездействието си не може да го вмени във вина на друг. Второ, разпоредбата на чл. 245, ал.1, т.2 ЗПУО е ясна и не се нуждае от тълкуване. В нея ясно е разписано, че основание за заличаване на програмите е неподаване в срок на заявлението по чл. 239 ЗПУО. Цитираната разпоредба пък предвижда, че от 1-во до 10-о число на месец юни лицата заявление дали ще извършват обучение по програмата през следващите 12 месеца. Т.е., касае се за заявление за извършване на съответните програми за следващите 12 месеца, което означава, че задължението е ежегодно и ако не бъде подадено такова заявление в срока, се приема, че съответната организация се е отказала от извършването на съответните програми.

Относно възражението на дружеството, че информационната система, където се подава информация за програмите, не функционира редовно, не се представиха доказателства. Дружеството следваше да докаже, че е подало своевременно заявление за одобрените му програми или поне, че е направило опит да подаде заявлението си своевременно, а поради нарушения във функционирането на системата, това не е могло да бъде осъществено. Такива доказателства не се представиха. Не се

представиха и доказателства за направен опит за осъществяване на контакт със служителите на ответника, отговарящи са информационната система, какъвто би следвало да е налице при нефункционираща система. Самият жалбоподател посочва, че на 15.11.2021 г. са направили опит да входират документите, но системата не работила и за това са сезирали министъра. Това от една страна доказва, че е налице пропуск за подаване на заявлението, който се дължи на небрежност от страна на жалбоподателя. А от друга, при срещнат проблем с информационната система веднага е сезиран съответния орган, което не е извършено през м.Об на съответната година. С оглед на изложеното и като провери оспорения акт на основание чл.168 от АПК, съдът в настоящия състав намира, че оспорения акт е нищожен, поради издаването му от лице, за което не се представиха доказателства да притежава материална компетентност. Само на това основание, и независимо от правилността на акта относно материалната законосъобразност, оспорената заповед следва да бъде обявена за нищожна.

По разноските:

Предвид изхода на спора, на жалбоподателя се дължат разноски в размер на 10,00 лв. Жалбоподателят е представляван от адвокат, но не се представиха доказателства за извършен разход за адвокатско възнаграждение.

На ответника не се дължат разноски.

Заинтересованата страна не претендира разноски, а и не доказва да е направила такива, поради което не следва да ѝ бъдат присъждани.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК, съдът

РЕШИ:

ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТТА на Заповед № РД09-4100/03.11.2021 г. на зам.-министъра на образованието и науката, с която на основание чл. 245, ал.1, т.2, вр. чл. 239 ЗПУО, са заличени от „Информационния регистър на одобрените програми за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти“, общо 28 програми на жалбоподателя Сдружение „Н.-ЦРД“, поради неподаване на заявление дали ще извършват обучение по програмите през следващите 12 месеца.

ОСЪЖДА заместник - министъра на образованието и науката **ДА ЗАПЛАТИ** на Сдружение „Н.-ЦРД“, с ЕИК[ЕИК], представлявано от председателя на Управителния съвет сумата от 10,00 лв. разноски по делото.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване, с касационна жалба, пред Върховния административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването му.

Препис от решението да се изпрати на страните по спора.

СЪДИЯ: