

ВАЖНИ ИЗИСКВАНИЯ ПРИ НАЛАГАНЕТО НА САНКЦИИ НА УЧЕНИЦИ

*Яна Кузманова**

В поредица статии, посветени на практическите проблеми по прилагането на новия Закон за предучилищното и училищното образование (ЗПУО), бяха поставени и въпроси относно административно производство, уредено в гл. IX, раздел III ЗПУО.¹ Важна особеност на това производство е предвиденото обжалване по съдебен ред на заповедите на директорите на училища, с които се налагат предвидените в закона санкции. Така през изминалите години бяха постановени редица решения на административните съдилища и Върховния административен съд. В тези решения могат да бъдат открити тълкувания на съществени въпроси относно това особено административно производство. Поради голямото обществено значение на борбата срещу насилието в училищна и извънучилищна среда смятаме, че е необходимо да представим някои от становищата в съдебната практика по тълкуване и прилагане на закона.

I. Особенности на административното производство по налагане на санкции на ученици (гл. IX, раздел III ЗПУО)

1. Характер на производството – административно, със субсидиарно прилагане на правилата на АПК, а не на ЗАНН, който в случая е неприложим (изрично в този смисъл в

* Адвокат от София.

¹ Вж. **Кузманова, Я.** Основни права и задължения на родителите според новия Закон за училищното и предучилищното образование. – Адвокатски преглед, 2016, № 8, 3–24; **Кузманова, Я., Ст. Пандин.** Практически проблеми при противодействието на проявите на насилие и проблемното поведение в училищна среда – образователни, психологически и правни аспекти. – Стратегии на образователната и научната политика, 2017, № 3, 291–307; **Кузманова, Я.** Особени права и задължения на родителите на деца със специални образователни потребности. – Общество и право, 2017, № 4, 39–49.

Р. № 6548/09.11.2018 г. по адм. д. № 3521/2018 г. на Административния съд – София-град).

2. Основания за започване на производството:

2.1. Общи – неизпълнение на задълженията на учениците, определени в закон, в подзаконовата нормативна уредба или в училищния правилник (чл. 199, ал. 1 ЗПУО).

Член 199, ал. 1 и ал. 3 ЗПУО са част от разпоредбите, които бяха изрично оспорени като противоречащи на Конституцията на Република България. (Втората оспорена разпоредба предвижда отстраняване от училището на ученик, който се е явил в облекло или във вид, несъответстващо на училищния правилник, до отпадане на причината за отстраняването му). Конституционният съд прие, че тези разпоредби не са противоконституционни, тъй като законодателят е предоставил за уреждане в подзаконовите нормативни актове или в правилника на съответната образователна институция въпроси, които имат първична уредба в закона или са само от организационен характер, а в редица случаи определят облика на образователната институция в съответствие с установения в чл. 28 ЗПУО принцип на автономия (Р. № 9/10.05 2018 г. по к. д. № 5/2017 г. – ДВ, бр. 42/2018 г.).

2.2. Специални – някои от санкциите, посочени в чл. 199, ал. 1 ЗПУО (преместване в друго училище или от дневна в самостоятелна форма на обучение – т. 4 и т. 5), се налагат при тежки или системни нарушения (чл. 200, ал. 3 ЗПУО). Законодателят не е дефинирал кое нарушение е „тежко“ или „системно“, като е предоставил преценката на органа поради голямото разнообразие от нарушения на учениците. Според съдебната практика дали нарушенията са **тежки**, се преценява с оглед на въздействието върху правата и ценностите, защитими от правото, докато **системни** са нарушенията, които са извършени най-малко три пъти в рамките на учебната година, с оглед на срочността на санкцията – чл. 202, ал. 1 и ал. 2 ЗПУО (вж. Р. № 2325/18.02.2019 г. по адм. д. № 6555/2018 г. на ВАС, 7-о отд.).

В съдебните решения откриваме примери на тежки нарушения:

– ученик разпространил в интернет пространството свои снимки с бутилки алкохол, като така е подронил авторитета и престижа на училището (вж. Р. № 9964/19.07.2018 г. по адм. д. № 5497/2018 г. и Р. № 2419/19.02.2019 г. по адм. д. № 7100/2018 г. – и двете на ВАС, 7-о отд.);

– бездействие при извършено насилие – ученикът е присъствал на връзването на свой съученик, без да попречи на тези действия (вж. цитираното по-горе Р. № 9964/19.07.2018 г. на ВАС);

– физическа саморазправа със съученик, който получил наранявания в лицевата област и постъпил за лечение в болница с диагноза мозъчно сътресение (вж. Р. № 13270/ 31.10.2018 г. по адм. д. № 7058/2018 г. на ВАС, 7-о отд.).

Проявите на физическо насилие, включително и чрез мощни средства като електрошок, както и онези, които застрашават здравето и живота на другите, са тежки по смисъла на закона, защото нарушават задължението по чл. 172, ал. 1, т. 3 и т. 6 ЗПУО (задължение за зачитане на правата и достойнството на другите и забрана за прилагане на физическо и психическо насилие, както и за носене на предмети, които са източник на повишена опасност). В случая са засегнати права, защитени и от разпоредби на Конституцията – чл. 28 и чл. 29 (вж. цитираното по-горе Р. № 2325/18.02.2019 г. на ВАС).

Още по-тежко е нарушението, ако ученикът е участвал в група, упражнила физически и психически тормоз над други ученици (примерът е от посоченото Р. № 2419/19.02.2019 г. на ВАС);

– нарушение на задължението по чл. 172, ал. 1, т. 1 ЗПУО – основно задължение на ученика е да присъства в учебните часове, поради което тези санкции може да бъдат налагани и за допуснати повече от 15 отсъствия по неуважителни причини през учебната година (чл. 63 от Наредбата за приобщаващото образование – НПО).

В Р. № 2325/18.02.2019 г. на ВАС са разгледани и други прояви, които може да бъдат определени като системни нарушения:

– демонстративно пушене пред входа на училището – повече от 3 пъти, отразени в дневника на групата за допълнителна подкрепа в училището;

– ученикът възпрепятства нормалното протичане на учебните часове и влиза в конфликт с учителите, както и системно и грубо нарушава училищния ред – на точно определени дати, посочени в същия дневник, не носи учебници, закъснява за час, прави опити да преписва. Наред с това не спазва дисциплината, отправя груби думи към учителя, къса тетрадките на друг ученик и др. Всички тези действия пречат на нормалното протичане на учебните часове и грубо нарушават училищния ред. Фактът, че те са извършени повече от три пъти, обосновава извод за тяхната системност.

3. Други изисквания за законосъобразност на производството и на заповедта на директора за налагане на санкция:

1) да са изчерпани останалите механизми на въздействие върху вътрешната мотивация и за преодоляване на проблемното поведение на учениците (чл. 199, ал. 1 ЗПУО) – предприетите действия трябва да бъдат отразени в мотивите на заповедта за налагане на санкцията, както и причините, поради които те не са дали резултат (чл. 68, ал. 2 НПО). Конкретни примери са работа на ученика с психолог, независимо от която в поведението на ученика не е била забелязана промяна (вж. Р. № 13765/09.11.2018 г. по адм. д. № 8336/2018 г. на ВАС, 7-о отд.).

Липсата на доказателства за изчерпване на механизмите за въздействие и за преодоляване на проблемното поведение на ученика опорочава издадената заповед и е основание за нейната отмяна (вж. горесцитираното Р. № 13270/31.10.2018 г. на ВАС);

2) предложение за налагане на санкцията – за наказанията „забележка и преместване в друга паралелка в същото училище“ (чл. 199, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗПУО) мотивирано писмено предложение трябва да направи класният ръководител на ученика, а останалите санкции се налагат след направено предложение от педагогическия съвет (чл. 203, ал. 1 ЗПУО);

3) към момента на налагане на санкцията по чл. 199, ал. 1, т. 5 ЗПУО (преместване от дневна в самостоятелна форма на

обучение) ученикът трябва да има навършени 16 години (чл. 200, ал. 2 ЗПУО);

4) задължително уведомяване на родител – при всички санкции по чл. 199, ал. 1 ЗПУО (чл. 204, ал. 1 ЗПУО). Според наредбата уведомяването е писмено, като в уведомлението се посочват извършеното от ученика нарушение и условията, при които родителят или упълномощеното лице може да участва в процедурата по налагане на санкцията (чл. 64, ал. 2 НПО).

В съдебната практика е бил разгледан случай, в който уведомяването е станало по телефона. Макар уведомяването да не е било писмено, административният съд, а впоследствие и ВАС са приели, че това нарушение не е съществено и не опорочава до степен на незаконосъобразност издадения във основа на тази процедура акт (вж. цитираното по-горе Р. № 13765/09.11.2018 г. на ВАС).

Също по телефона е бил уведомен родител, който заявил, че е в чужбина, и вместо това предложил друго лице, полагащо грижи за детето, да подпише писмото. Така писменото уведомяване на другото лице, полагащо грижи за ученика, с изричното съгласие и настояване на родителя не е нарушение на правилата на производството по налагане на санкция (вж. Р. № 1251/27.02.2018 г. по адм. д. № 7055/2017 г. на Административния съд – София-град);

5) задължително уведомяване на териториалната структура за закрила на детето – при налагане на санкциите по чл. 199, ал. 1, т. 3–5 ЗПУО (чл. 204, ал. 1 ЗПУО). За уведомлението важат горепосочените изисквания по чл. 64, ал. 2 НПО.

Примери за неспазване на изискването са:

– когато е уведомена некомпетентна териториална структура или пък уведомлението не е било препратено до компетентната структура, не може да се приеме, че изискването за уведомяване е спазено (вж. в този смисъл цитираното по-горе Р. № 9964/19.07.2018 г. на ВАС);

– когато в уведомлението не е посочено конкретното нарушение, за което се иска налагане на санкцията, а предишно нарушение, процедурата по уведомяването е съществено

нарушена (вж. цитираното по-горе Р. № 13270/31.10.2018 г. на ВАС).

За да бъде спазено изискването за уведомяване, е достатъчно информацията да бъде адресирана до директора на дирекция „Социално подпомагане“, тъй като отдел „Закрила на детето“ е структурна част от дирекцията (вж. посоченото Р. № 2325/18.02.2019 г. на ВАС);

б) изслушване на ученика от директора или от упълномощено лице в присъствието на психолог или на педагогически съветник и/или запознаване с даденото от ученика писмено обяснение на фактите и обстоятелствата, свързани с конкретното нарушение (чл. 204, ал. 3 ЗПУО, чл. 65, ал. 1 НПО). Ако ученикът е бил изслушан от педагогическия съвет, а не от директора на училището, нарушението е съществено (вж. цитираното по-горе Р. № 2419/19.02.2019 г. на ВАС);

7) Санкциите не се налагат, когато поведението на ученика е резултат от увреждане или нарушение на здравето, посочено в медицински документи (чл. 200, ал. 5 ЗПУО) – тези обстоятелства трябва да бъдат доказани по категоричен начин. В подобен случай съдебната практика е приела, че представените по делото амбулаторни листове за извършени медицински прегледи на ученика не покриват в достатъчна степен изискването на посочената разпоредба (Р. № 67/18.01.2019 г. по адм. д. № 2060/2018 г. на Административния съд – Варна, 5-и състав).

4. Заповедта на директора за налагане на санкциите по чл. 199, ал. 1 ЗПУО – като индивидуален административен акт, трябва да отговаря както на основните изисквания за форма и съдържание по чл. 59 АПК, така и на специалните изисквания на ЗПУО и на подзаконовите нормативни актове. Според чл. 205, ал. 2 ЗПУО в заповедта се посочват видът на санкцията, срокът и мотивите за налагането ѝ, а в мотивите се описват предприетите действия за мотивация на ученика и за преодоляване на проблемното му поведение, в случай че те са били предприети, както и причините да не дадат резултат (вж. чл. 68, ал. 2 НПО).

Съдебната практика изисква мотивите да бъдат ясни и недвусмислени, за да могат да се установят съображенията на ор-

гана да издаде административния акт. В тежест на издателя на административния акт е да установи съществуването на посочените в него фактически основания и изпълнението на законовите изисквания за издаването му (вж. цитираното по-горе Р. № 2419/19.02.2019 г. по адм. д. № 7100/2018 г. на ВАС).

Често срещано нарушение е липсата на фактически и правни мотиви, а непосочването на правните основания в акт със санкционен характер има за правна последица неговата отмяна (Р. № 4234/21.03.2019 г. по адм. д. № 15620/2018 г. на ВАС, 7-о отд.).

5. Значение на законосъобразното провеждане на производството по налагане на санкции на ученици и на издадената заповед на директора на училището.

От изложеното дотук става ясно, че според съдебната практика неспазването на императивните правила на закона и на подзаконовата нормативна уредба в производството по гл. IX, раздел III ЗПУО е съществено нарушение на съдопроизводствените правила, водещо до отмяна на заповедта на директора на училището за налагане на предвидените санкции. Както се изтъква в посоченото Р. № 9964/19.07.2018 г. на ВАС, „разписаната в закона административна процедура има за цел да гарантира правото на ученика, за да се защитят интересите му в производството по налагане на наказание от изброените в чл. 199 ЗПУО. Затова на основание чл. 168 АПК съдът е длъжен служебно да провери законосъобразността на обжалвания административен акт на всички основания по чл. 146 АПК“.

Дори ако заповедта на директора на училището не може да бъде изпълнена поради изтичане на определения в нея срок или по друга причина, интересът на адресата да я оспори не е отпаднал. Налагането на санкцията има и своята морална страна – сама по себе си тя съдържа негативна оценка за поведението на ученика (вж. цитираното по-горе Р. № 2325/18.02.2019 г. на ВАС).

6. Съдебен контрол на заповедта на началника на регионалното управление на образованието за изпълнение на влязлата в сила наложена санкция по чл. 199, ал. 1, т. 4 ЗПУО (преместване

в друго училище) – съгласно чл. 206, ал. 2 ЗПУО ученикът продължава обучението си при условия и по ред, определени със заповед на началника на съответното РУО.

Тази заповед също е индивидуален административен акт, който подлежи на съдебно обжалване. Съдът проверява дали заповедта е издадена от компетентен орган и в предписаната от закона писмена форма. В заповедта следва да е определено при какви условия и ред ще бъде изпълнено наложеното с влязла в сила заповед наказание по чл. 199, ал. 1, т. 4 ЗПУО (определянето на конкретното училище не подлежи на съдебен контрол, тъй като е в обхвата на оперативната самостоятелност на органа). Относно мотивите би следвало да важат горепосочените изисквания, но в Р. № 2100/27.03.2019 г. по адм. д. № 10124/2018 г. на Административния съд – София-град, се наблюдава известно отклонение от това правило. Съдът е приел, че мотивите на такъв акт може да се съдържат и в други документи по преписката, стига те да са били на разположение на жалбоподателя и той да е могъл да организира защитата си.

II. Бездействието на длъжностни лица за налагане на санкция на ученик, извършил тежки или системни нарушения на закона или на училищния правилник – основание за гражданска отговорност на училището

Както видяхме по-горе, бездействието на ученик при прояви на насилие спрямо други ученици се счита от съдебната практика за тежко нарушение по смисъла на чл. 200, ал. 4 ЗПУО. Как трябва да се преценява бездействието на отговорните по закон длъжностни лица да наложат санкция по чл. 199, ал. 1 ЗПУО, когато има основание за това?

В цитираната по-горе съавторска със Ст. Пандин статия, посветена на практическите проблеми при противодействие на насилието в училищната среда, подробно беше изложено съдържанието на Р. № 100/06.03.2015 г. по адм. д. 610/2014 г. на Административния съд – Плевен, 1-ви състав, постановено на основание чл. 49 ЗЗД във вр. с чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и оставено в сила с Р. № 84/05.01.2016 г. по адм. д. № 5407/2015 г. на ВАС, 3-то

отделение. Според ВАС административният съд правилно е приел, че са налице незаконосъобразни действия, извършени от длъжностни лица в училището касатор. В мотивите си съдиите от ВАС изтъкват още: „Използването на физическа сила и насилие, особено между деца в училище, е изключително опасно и бездействието на длъжностните лица, при положение че този факт е известен, е твърде укоримо. Необяснимо е поведението на длъжностните лица от училището, които въпреки сигналите не са разделили деца, които са седели на един чин, т.е. постоянно са били в контакт, и детето П. е преместено в друг клас едва след искане на родителите му на 16.01.2013 г.“. Затова ВАС приема, че ищецът е успял да докаже по безспорен начин кумулативното наличие на елементите на фактическия състав на чл. 1 ЗОДОВ. Обосновано и законосъобразно административният съд е направил извода, че са налице всички елементи от състава на обективната и безвиновна отговорност по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, и като се е съобразил с принципа на справедливост и чл. 52 ЗЗД, е уважил частично предявения иск.

Тези съдебни решения са и в духа на Конвенцията за правата на детето, която изисква държавите – страни по Конвенцията (сред които и Република България), „да предприемат всички необходими законодателни и административни, обществени и образователни мерки за закрила на детето от всички форми на физическо или умствено насилие, посегателство или злоупотреба...“ (вж. чл. 19 от Конвенцията). Правото на образование на насилника не може да бъде поставяно над или противопоставяно на правото на учениците да бъдат обучавани и възпитавани в здравословна, безопасна и сигурна среда (чл. 171, ал. 1, т. 1 ЗПУО).

III. Правна помощ за директорите на училища – необходимост и възможности

От изложеното дотук става ясна необходимостта от правна помощ за директорите на училищата. Особено важна е тази помощ за законосъобразното протичане на производството по нала-

гане на санкциите по чл. 199, ал. 1 ЗПУО.² Какви са обаче възможностите за това?

На първо място, най-близо до училищните директори са териториалните структури на Министерството на образованието и науката – сега регионални управления на образованието (РУО). В състава на тези регионални управления има и служители с юридическо образование. Възможно е на поне един от тези юристи да бъде възложено да следи промените в нормативната уредба в областта на образованието и приложимата съдебна практика. Така той ще може да консултира безплатно директорите на държавните и общинските училища на територията на съответното РУО. (Частните училища вероятно имат финансови възможности да осигурят необходимата правна помощ.)

Заповедите на директорите на училищата може да се оспорват по административен ред пред органа по чл. 259, ал. 2 ЗПУО – за частните и общинските училища това е началникът на съответното РУО. Оспорването става по реда на гл. 6 АПК, доколкото в ЗПУО не се съдържат специални разпоредби за това производство. Сред особените правила на това производство е възможността горестоящият административен орган да назначи комисия при сложни от фактическа или правна страна случаи, като един от членовете на комисията задължително е с юридическо образование. Комисията изготвя мотивирано писмено становище за законсъобразността и целесъобразността на оспорения административен акт (чл. 94 и чл. 95 АПК). Административният орган, пред който е оспорен административният акт, може да не възприеме становището на комисията, но трябва да изложи мотиви за това (чл. 97, ал. 4 АПК).

Правомощията на горестоящия административен орган – в случая на органа по чл. 259, ал. 2 ЗПУО, са ясно определени в

² Този въпрос се поставя вече и в периодичния печат (вж. напр. **Белчев, З.** Безплатна помощ за училищата. – В. „Телеграф“, 5.07.2019 г., с. 12). Споделяме напълно изразеното становище, че навременната и качествена правна помощ за директорите на училища ще намали броя на отменяните по съдебен ред незаконсъобразни заповеди за налагане на санкции, което ще въздейства не само на преките нарушители, но и превантивно – като предупреждение към останалите ученици.

чл. 97, ал. 1 АПК. Органът се произнася с мотивирано решение, с което обявява оспорения акт за нищожен, отменя го изцяло или отчасти като незаконосъобразен или нецелесъобразен, или отхвърля жалбата или протеста. Така още в рамките на производството по гл. 6 АПК могат да бъдат отменени незаконосъобразните заповеди на директорите, без да се стига до съдебно обжалване.

На второ място, съдействие могат да окажат и служители с юридическо образование в централната администрация на Министерството на образованието и науката. Помощта следва да бъде безплатна за училищата на издръжка на държавния или общинския бюджет.

Отделен въпрос, който трябва да бъде внимателно обмислен, е каква правна помощ могат да ползват директорите на училищата при обжалване по съдебен ред на техните заповеди. Напълно разбирам призива на З. Белчев директорите на училищата да имат подкрепата на опитни юристи, които да присъстват още на педагогическите съвети, за да бъдат спазени и всички законови изисквания при издаване на заповедите.