



Munich Personal RePEc Archive

**The higher schools' rules of operation as
the main internal-constitution act
(administrative legal aspects)**

Dimitrova, Darina

2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/90985/>
MPRA Paper No. 90985, posted 05 Jan 2019 09:49 UTC

**ПРАВИЛНИКЪТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ВИШЕТО УЧИЛИЩЕ КАТО ОСНОВЕН
ВЪТРЕШНОУСТРОЙСТВЕН АКТ
(Административноправни аспекти)**

Дарина Димитрова

За осъществяване на академичното самоуправление, което е важен елемент от академичната автономия, Законът за висшето образование (ЗВО – обн. ДВ, бр. 112/1995 г.) предоставя на висшите училища правото с Правилника за дейността и други правилници да уреждат всички въпроси на своето устройство и дейност, неуредени в закона. Повечето решения на Общото събрание на висшето училище (за избор на председател/зам.-председател на Общото събрание, председател/зам.-председател и членове на контролния съвет, Ректор и Академичния съвет; за обсъждане/приемане годишния доклад на Ректора за състоянието на висшето училище и заключителния отчет в края на мандата за периода на управление) са вътрешнослужебни актове с вътрешно действие, които не засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица, намиращи се вън от подчинението на органа, който ги е издал, т.е. нямат външно действие. Освен това между автора на акта и адресата на акта е налице трудово правоотношение, което също е критерий за вътрешнослужебния характер на тези решения. Правилникът за дейността на висшето училище трябва да се изследва самостоятелно предвид факта, че негови адресати са не само академичният състав и административният персонал (т.е. лица, подчинени на органа, издал акта и намиращи се в трудово правоотношение с висшето училище). Адресати на този акт са също студенти и докторанти – лица, които са ползватели на образователната услуга, предоставяна от висшето училище и спрямо които този акт има външно действие и би могъл да засегне техни права, свободи или законни интереси.

Предмет на настоящата работа е Правилникът за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт на Общото събрание (чл. 29, ал. 1, т. 2, ЗВО). **Основната цел** е да се изследва неговият характер от гледна точка на административното право – дали е нормативен или общ административен акт, или е вътрешнослужебен административен акт. **Актуалността** на тази проблематика е резонна от гледна точка на доктриналните спорове и про-

The present work examines the legal character of the Rules of operation of the higher school as the main internal-constitution act, adopted by the General Assembly. Its character is examined from the point of view of the administrative law, related to the admissibility of its appeal and the type of administrative proceedings.

тиворечивата съдебна практика относно неговия правен характер, а оттам и допустимостта на обжалването му и вида административно производство при оспорването му. От една страна, авторът бе провокиран от тема с такава насоченост поради липсата на цялостни научни разработки, посветени на органите за управление на висшите училища и техните актове. От друга страна, темата за органите за управление на висшите училища и техните актове е в пряка връзка с развитието на академичния състав и промените в законодателството след приемането на Закона за развитие на академичния състав в Република България (обн. ДВ, бр. 38/2010 г.) [1].

За вътрешните правилници на колективните органи за управление на висшите училища в практиката е широко използвано понятието „вътрешен нормативен акт“ (р. № 426 от 07.07.2015 г. по гр.д. № 122/2014 г., г.к., IV г.о. ВКС; р. № 7196 от 16.06.2015 г. по адм.д. № 13191/2014 г., VII отд. ВАС; р. № 170 от 31.10.2013 г. по гр.д. № 412/2013 г. РС – Свищов; р. № 980 от 29.03.2017 г. по гр.д. № 12724/2016 г. РС – Пловдив). Използването на това понятие по такъв начин обаче не е прецизно предвид утвърдената в правната доктрина класификация на източниците на правото на вътрешни (национални) и външни (международни). Ако за Правилника за дейността и другите правилници на висшето училище се употреби понятието „вътрешен нормативен акт“ може да се създаде погрешно впечатление, че те са част от нормативните актове – източници на правото, приемани от законодателен или изпълнителен орган, който съгласно Закона за нормативните актове (ЗНА – обн. ДВ, бр. 27/1973 г.) може да

издава нормативни актове, задължителни за всички.

Понятието „вътрешни (нормативни) актове“ се среща и в правната доктрина от края на 80-те години на миналия век. Като пример за такъв се посочва Правилник за устройството на съответната организация, с който се установяват, изменят или прекратяват правни норми. Тези вътрешни (институционни) актове имат нормативен характер, с тях се регулират повтарящи се обществени отношения, което обуславя възможността за нееднократното им прилагане и неизчерпване действието на предписанието [2]. Трябва обаче да се има предвид, че в цитирания източник става дума за вътрешни нормативни актове, издадени от държавни органи – ръководители на ведомства. Доктрината в този период не би могла да разглежда проблематика, свързана с правния характер на правилниците на висшите училища. Законодателството в областта на висшето образование до приемането на Закона за академична автономия на висшите учебни заведения (обн. ДВ, бр. 10/1990 г. – отм.) и действащия ЗВО от 1995 г., предвид липсата на академична автономия [4, 5], не урежда като самостоятелен правен институт актовете на органите за управление на висшите училища. Вероятно използването на понятието „вътрешен нормативен акт“ за актовете на колективните органи за управление на висшите училища се корени в по-старата съдебна практика по действието на Закона за административното производство (ЗАП – обн. ДВ, бр. 90/1979 г. – отм.), според която Правилникът за устройството и дейността на университет е подзаконов нормативен акт (опр. № 4332 от 13.05.2004 г. по адм.д. № 2856/2004 г., V отд. ВАС).

Практиката правилниците на колективните органи за управление на висшите училища да се определят като нормативни актове до голяма степен е преустановена след приемането на Административнопроцесуалния кодекс (АПК – обн. ДВ, бр. 30/2006 г.), а също и вследствие практиката на Конституционния съд, в която трайно присъства разбирането, че административните нормативни актове по дефиниция са актове на изпълнителната власт (р. № 5 от 17.04.2007 г. по к.д. № 11 от 2006 г. – обн. ДВ, бр. 35/2007 г.). Член 2 ЗНА, допускайки възможността закон да овласти държавен орган да издава нормативни актове, няма предвид всеки закон. След като действа специален закон – ЗНА, уреждащ въпросите на нормативната компетентност, препращането има предвид само него. Тълкуването, че всеки закон може да създава нормативна компетентност на даден орган, без да е изрично посочен в Конституцията или ЗНА, обезсмисля последните

(р. № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г. – обн. ДВ, бр. 93/2011 г.).

Въпреки тези решения на Конституционния съд, част от административните съдилища продължават да имат различни становища за правния характер на правилниците на висшите училища и ги считат за подзаконови нормативни актове (нормативни административни актове). Напр. Административен съд - Велико Търново е приел, че правилник на висше училище е подзаконов нормативен акт, приет въз основа на законова делегация по чл. 37 ЗВО и оспорваните текстове от този правилник имат нормативен характер съгласно разпоредбата на чл. 75, ал. 1, АПК, поради което спорът е родово подсъден на Върховния административен съд – опр. № 314 от 21.08.2015 г. по адм.д. № 469/2015 г. АС – В. Търново. В същия смисъл е и практиката на АС – София-град: опр. № 503 от 29.01.2015 г. по адм.д. № 12173/2014 г.; опр. № 5089 от 24.09.2015 г. по адм.д. № 7028/2015 г.

Върховният административен съд обаче в своята практика, след влизане в сила на АПК, трайно приема, че правилниците на висшите училища не носят белезите на подзаконови нормативни актове – не се прилагат към неопределен кръг правни субекти, не са приети от държавни органи, предвидени в Конституцията или в закон, а от органите на университета и затова представляват вътрешноустройствени актове (опр. № 3607 от 14.03.2011 г. по адм.д. № 202921/11 г. 5-чл. с-в ВАС; опр. № 127 от 06.01.2016 г. по адм.д. № 12886/2015 г., 5 чл. с-в ВАС; опр. № 11558 от 03.11.2015 г. по адм.д. № 11018/2015 г., II отд. ВАС; опр. № 4454 от 22.04.2015 г. по адм.д. № 3195/2015 г., II отд. ВАС; опр. № 6657 от 06.06.2016 г. по адм.д. № 11415/2015 г., II отд. ВАС; опр. № 8164 от 04.07.2016 г. по адм.д. № 7102/2016 г., 5 чл. с-в ВАС). Според цитираната съдебна практика колективните органи за управление на висшите училища не са държавни органи и правното действие на техните правилници е ограничено в рамките на академичната общност на университета. Тези правилници не са подзаконови нормативни актове, въпреки че имат някои белези на такива – съдържат общи (абстрактни) правила за поведение и се прилагат нееднократно по отношение на академичната общност и всеки, който иска да се присъедини към нея като придобие научна степен или заеме академична длъжност. Правилниците на висшите училища са ненормативен източник на право – особени вътрешни актове, съдържащи правила за поведение, задължителни за това висше училище. Издадени от недържавни органи (управителни органи на юридическо лице), те са вътрешни

актове на частна администрация, които регламентират права, задължения и свободи на персоналният състав на юридическото лице. Нито един акт на висше училище не е включен в обхвата на чл. 132, ал. 2, АПК. Тяхното оспорване е подсъдно на административния съд, в района, на който се намира висшето училище.

Така в новата си практика Върховният административен съд прие, че нормативната компетентност не е нещо, което се подразбира, предполага или прехвърля. Изискванията на чл. 2, ал. 2, ЗНА и чл. 76, ал. 2, АПК са императивни и са пряка последица от общозадължителния характер на нормативния административен акт. Неговото въздействие върху обществените отношения и правните субекти е твърде значимо, за да допусне законодателят безконтролно възможността да се използва държавна принуда при неизпълнението му. Нерегламентираното издаване, изменение и допълване на нормативни административни актове би поставило на изпитание вътрешното единство на йерархията на нормативните актове, която предопределя юридическата им сила и по този начин гарантира правната сигурност (р. №6228 от 26.05.2016 г. по адм.д. №8523/2015 г., VII отд. ВАС).

Авторът приема за обосновано становището, че **Правилникът за дейността на висшето училище не притежава характер на подзаконен нормативен акт, т.е. нормативен административен акт** по смисъла на АПК. Съгласно определението за нормативен акт в чл. 1а ЗНА, този акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган. Само два елемента от това определение са относими към Правилника за дейността на висшето училище – общи правила за поведение и нееднократно действие. Този правилник се прилага единствено в рамките на конкретното висше училище, а не към индивидуално неопределен кръг субекти. Общото събрание въпреки че е върховен орган за управление на висшето училище, не е държавен орган на изпълнителната власт или орган на местно самоуправление, предвиден по Конституция или ЗНА (арг. чл. 2, ал. 1, ЗНА). Висшите училища не разполагат с нормативна компетентност на държавен орган и не осъществяват държавна власт, която е съществен белег на издателя на всеки нормативен акт. Техните правилници не са скрепени с държавна принуда при неизпълнение и именно поради това текстът на Правилника за дейността на висшето училище, както и приемането му, не се удостоверяват и той не се обнародва по реда за нормативните адми-

нистративни актове, предвиден в чл. 78 АПК. Действително за доразвиване на академичната автономия и осъществяване на академичното самоуправление чл. 37 ЗВО предоставя на висшите училища правото с Правилника за дейността и други правилници да уреждат всички въпроси на своето устройство и дейност, неуредени в закона. Те обаче не са подзаконни нормативни актове по чл. 132, ал. 2, т. 1, АПК и доколкото подлежат на обжалване по съдебно-административен ред по чл. 38 ЗВО, споровете относно тяхната законосъобразност са родово подсъдни на административните съдилища, а не на Върховния административен съд.

Редица съдебни състави, като отричат категорично характера на нормативни административни актове на правилниците на колективните органи за управление на висшите училища, приемат, че те са общи административни актове по смисъла на чл. 65 АПК, доколкото тези правилници създават права и непосредствено засягат права и законни интереси на неопределен кръг правни субекти (опр. № 84 от 05.01.2010 г. по адм.д. № 15052/2009 г., 5 чл. с-в ВАС; опр. № 6214 от 03.05.2012 г. по адм.д. № 1114/2012 г., I отд. ВАС; р. № 5836 от 18.09.2013 г. по адм.д. № 4491/2009 г. АС – София-град). Както обаче се изясни по-горе адресати на тези правилници са персоналният състав на висшето училище като юридическото лице (неговите органи за управление, административни звена, академичен състав, служители) и неговите обучаеми лица (студенти, докторанти), а не „неопределен кръг правни субекти“. Персоналният състав на висшето училище и неговите студенти/докторанти е точно определен или най-малко точно определяем.

По този повод някои автори отбелязват, че практиката на съда вече се е установила в смисъл, че правилниците на висшите училища са общи административни актове [7]. Други, анализирайки правния характер на правилниците на висшите училища, заемат категорична позиция, че те не са нормативни актове, защото не са издадени от компетентен административен орган, който има право да издава нормативни административни актове. Но е недопустимо и схващането, че са общи административни актове, предвид законното определение по чл. 65 АПК, който ги дефинира като административни актове с еднократно правно действие [6]. Според същия автор е „приемлива конструкция“ правилниците на висшите училища да се разглеждат като актове по чл. 13 АПК, с които се огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на

целите му. Но отново възниква спорът дали това е вътрешноорганизационен акт, който няма характер на административен и не може да се оспорва по съдебно-административен ред или може да се определи като административен акт по чл. 2, ал. 2, т. 3, АПК, с който се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица. Така отново възниква въпросът какъв вид административен акт е Правилникът за дейността на висшето училище.

Авторът споделя разбирането, че Правилникът за дейността и другите вътрешни правилници на висшето училище нямат характер на общи административни актове. Както е известно, тези правилници имат многократно правно действие, за разлика от общите административни актове, които имат еднократно правно действие (арг. чл. 65 АПК). С общия административен акт се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, а както беше изяснено по-горе адресатите на тези вътрешни правилници са определени – членовете на академичната общност на конкретното висше училище и ползвателите на образователните му услуги.

Най-често действието на Правилника за дейността и другите вътрешни правилници на висшето училище се ограничава до решаването на структурни и организационни въпроси, т.е. действат като вътрешнослужебни актове. Звената, включени в структурата на висшето училище и техният състав, не са отделни и независими от него субекти, притежаващи самостоятелни и подлежащи на съдебна защита права, а административното правосъдие не е средство за разрешаване на спорове между органи на управление на висшите училища и преподаватели или служители в конкретно звено от неговата структура (в този смисъл – опр. № 9575 от 17.09.2015 г. по адм.д. № 9982/2015 г., VII отд. ВАС). Съгласно чл. 2, ал. 2, т. 3, АПК гражданите и юридическите лица могат да обжалват вътрешните правилници на висшето училище, само ако те засягат пряко техни права, свободи или законни интереси. В случаите, когато проявяват действие като вътрешнослужебни актове, те са изключени от приложното поле на АПК и оспорването им по съдебно-административен ред е недопустимо.

Едно е безспорно – **правилниците на висшите училища са особени вътрешни актове**, които са задължителни за колективите им, като целта им е да организират различни аспекти на тяхната учебна и научна дейност (р. № 11 от 5.10.2010г. по к.д. № 13 от 2010 г. – обн. ДВ, бр. 81/2010 г.). **Правилникът за дейността на висшето учили-**

ще е устройствен акт, разпоредбите на който не трябва да противоречат на ЗВО и Конституцията (р. № 6515 от 11.05.2011 г. по адм.д. № 10482/2010 г., VII отд. ВАС). Приема се на основание чл. 21, ал. 1, т. 2, връзка чл. 37 ЗВО, за да урежда въпроси по устройство и дейности в конкретния университет и в този смисъл е **устройствен акт, каквито са уставите на юридическите лица** (опр. №3607 от 14.03.2011 г. по адм.д. № 2951/2011 г. 5-чл. с-в ВАС).

Действително всички белези на устройствените актове на юридическите лица могат да бъдат отнесени към Правилника за дейността на висшето училище. Класическата правна доктрина приема вътрешните устройствени актове на юридическите лица като един от основните им индивидуализиращи признаци, наред с наименованието, седалището, предмета на дейност, националността. Тези устройствени актове определят структурата на юридическото лице. В корпоративните юридически лица се приема устав, а в юридическите лица-учреждения (каквито са държавните висши училища – бел. моя) се приема правилник за устройството и дейността, който урежда редица вътрешни въпроси. По своята същност вътрешните устройствени актове представляват вътрешни правила, които се отнасят за работещите в съответното юридическо лице и са задължителни за изпълнение. При нарушаването им виновните носят дисциплинарна и друга отговорност, но пространственото действие на тези актове е ограничено само в рамките на конкретното юридическо лице [9].

Същността на вътрешните правилници е изследвана и в старата административноправна доктрина. Те не са общи административни актове, а служебно-технически правила, които регулират вътрешния ред в учреждения и други държавни или обществени организации. Издават се от ръководните им лица, а разпоредбите на тези правилници са адресирани до работещите в съответната организация. Нарушителите на вътрешните правилници се санкционират не по съдебен или административен ред, а с дисциплинарни наказания. Действието на един такъв акт не може да надхвърли кръга на вътрешното управление на дадената организация. Той има значение, от една страна, за работещите в нея, а от друга – за ползвателите (ученици, студенти, читатели в библиотека и др.) [8] Това е напълно относимо към Правилника за дейността и другите правилници на висшите училища.

Въз основа на гореизложеното авторът обосновава становището, че **Правилникът за дейността на висшето училище е основен вътрешноустройствен акт, приеман от върховния орган**

за управление – Общото събрание. Този акт е един от индивидуализиращите признаци на висшето училище като юридическо лице, който урежда устройството, дейността и управлението му. Пространственото му действие е ограничено само в рамките на академичната общност на конкретното висше училище. При неговото нарушаване, както и при нарушаване на всеки друг вътрешен правилник на висшето училище, Ректорът има дисциплинарна власт да налага наказания по Кодекса на труда (арг. чл. 59 ЗВО) в качеството му на работодател – по отношение на преподавателите и служителите, но не е административнонаказващ орган и не може да налага административни наказания на преподавателите и служителите или на студентите и докторантите по реда на вътрешните правилници. Те не са нито нормативни, нито общи административни актове и неизпълнението им не е скрепено с държавна принуда. Те са вътрешноустройствени актове, притежаващи белези на вътрешнослужебни административни актове, защото вътрешнослужебните актове също се определят като административни [3]. Това означава, че може да се търси и получи съдебна защита срещу такива актове, ако са незаконосъобразни (арг. чл. 2, ал. 2, т. 3, АПК). Съдът е обвързан с тези актове, когато разглежда и решава спорове на различни лица с висшите училища. От друга страна, не бива да се търсят юридически трикове за тяхното съдебно-административно оспорване на всяка цена, за да не се злоупотребява с права, което води до уронване авторитета и накърняване имиджа на висшите училища като образователни и научни институции. Във всеки конкретен случай административният съд трябва да прецени дали оспореният вътрешноустройствен (вътрешнослужебен) акт има външно действие и засяга права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица, намиращи се вън от подчинението на органа, който ги е издал. Само тогава е допустимо съдебно-административно оспорване на вътрешните правилници на висшите училища.

В заключение, причините за противоречивата съдебна практика относно характера на актовете на колективните органи за управление на висшите училища, а от там допустимостта за обжалването им, трябва да се търсят в променения правен режим и статут на висшите училища след демократичните промени от 1989 г., когато се възражда принципът за академичната автономия [4, 5]. Възможността актовете на органите за управление на висшето училище да се обжалват по съдебно-административен ред е в пряка връзка с принципа за автономия на висшите училища. Законодателството в областта на висшето образо-

вание до 1995 г. не урежда като самостоятелен правен институт актовете на органите за управление на висшите училища, а по действието на ЗАП вътрешнослужебните актове бяха напълно изключени от съдебно-административен контрол. В сравнение със ЗАП обхватът на действие на АПК се разшири и той се прилага за вътрешнослужебните актове, ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица (чл. 2, ал. 2, т. 3, АПК). Изглежда съдебната практика трудно се адаптира към новия статут на университетите като автономни образователно-научни институции. Правилникът за дейността и другите правилници на висшите училища са израз на тяхната автономия, уредена в ЗВО (чл. 21, вр. чл. 37). Те представляват вътрешноустройствени (вътрешнослужебни) административни актове, а не нормативни или общи административни актове. Ако вече се е установила такава съдебна практика, това не означава, че не следва да се преустанови, ако е порочна. Правилниците на висшето училище са административни актове и доколкото вътрешнослужебните са вид административни актове и доколкото подлежат на обжалване по съдебно-административен ред (чл. 38 АПК), то споровете относно тяхната законосъобразност са родово подсъдни на административните съдилища, а не на Върховния административен съд. Той обаче би могъл да приеме тълкувателно решение относно правния характер на Правилника за дейността и другите правилници на висшите училища, стига да бъде отправено такова искане до него от оправомощените за това органи по Закона за съдебната власт (ЗСВ – обн. ДВ, бр. 64/2007 г.). Това изглежда е наложително предвид множеството оспорвания на тези актове пред административните съдилища и противоречивата съдебна практика (арг. чл. 124, ал. 1, ЗСВ). Големият брой съдебни актове, постановени от административните съдилища по оспорвания на актове на органите за управление на висшите училища, показва нараснал обществен интерес към дейността на университетите, провокиран от променения им правен статут на автономни научно-образователни институции. Едно тълкувателно решение на Върховния административен съд, предвид неговата задължителност (чл. 130, ал. 2, ЗСВ), относно характера на Правилника за дейността и другите правилници на висшите училища е необходимо не само на административните съдилища, но и на органите за управление на висшите училища, с оглед да отстранят някои пропуски и недостатъци в приеманите от тях вътрешни правилници.

Използвана литература

1. **Андреева, А., И. Игнатова.** Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) – действие и проблематика. Сп. Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“, бр. 1/2013 г., с. 43–46.

2. **Балабанова, Х.** Към въпроса за отграничаване на вътрешнослужебните актове от други правни актове във ведомствата. Научни трудове на Висшия икономически институт „Карл Маркс“ – София, т. 3/1989 г., с. 201–236.

3. **Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част, Сиби, 2010, с. 151 и сл.

4. **Димитрова, Д.** Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия. Сп. Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“, бр. 1/2016 г., с. 63–69.

5. **Димитрова, Д.** Форми и граници на академичната автономия. VIII международна научна конференция „Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални изменения“ (ИПС-2017). Том 1. Варна: Наука и икономика, 2017 г., с. 407–417.

6. **Къндева, Е.** Аспекти на прилагането на Административнопроцесуалния кодекс. Сп. Норма, бр. 7/2012 г., с. 23.

7. **Петров, В.** Общият административен акт. Сиела, 2017, с. 79–80.

8. **Стайнов, П., А. Ангелов, Б. Спасов.** Наименование и употреба на актовете на държавно управление в Народна република България. Наука и изкуство, С., 1957, с. 61.

9. **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част, дял II. Наука и изкуство, С., 1973, с. 86–87.

За контакти:

Гл. ас. д-р Дарина Димитрова
Икономически университет – Варна

катедра „Правни науки“

e-mail: darina@ue-varna.bg

тел.: 0882 164 652