

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 238 КВ 5/17г.  
Дата 12.12.17г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ К.ОМ. 01.03-112  
12.12.2017 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

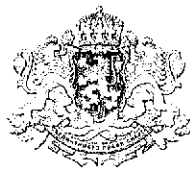
Г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Приложено изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 5 за 2017 г., одобрено с Решение № 765/... на Министерския съвет от 2017 г.

**ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

(Томислав Дончев)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

---

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТАНОВИЩЕ**

от Министерския съвет на Република България

по конституционно дело № 5 за 2017 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 31 октомври 2017 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 5 за 2017 г. По това дело Конституционният съд е сезиран от 71 народни представители от 44-ото Народно събрание с искания по т. 2 и 4 на чл. 149, ал. 1 от основния закон, както следва:

1. *За установяване на противоконституционност* на чл. 10, чл. 22, чл. 23, ал. 1 и 2, чл. 24, ал. 4, чл. 28, чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 59, ал. 1, чл. 68, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 171, ал. 2, чл. 172, ал. 1, т. 4 и 10 и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и 5, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3 и чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, на чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“ и на чл. 282, ал. 1, чл. 287, чл. 288, чл. 298, ал. 2–4, чл. 299, чл. 301, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 и § 17 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО).

2. *За установяване на несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, на чл. 10 и чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, на чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, и на чл. 287, чл. 288 и § 17 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗПУО.*

Искането за установяване на противоречие с Конституцията и на несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, макар и развито в осем части и рефериращо към десетки законови текстове, по същество съдържа две водещи тези и три оспорвания на отделни разпоредби:

Водещите тези, на основа на които се атакуват множество от разпоредби на ЗПУО, са:

1. *Конституционно недопустимо е в сферата на предучилищното и училищното образование да се създава уредба, която да е различна от закон.* На основата на тази теза се иска установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 2 и 5, чл. 22, чл. 24, ал. 4, чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 59, ал. 1, чл. 68, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 171, ал. 2, чл. 172, ал. 1, т. 4 и 10 и ал. 2, чл. 175, ал.1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и 5, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 282, ал. 1, чл. 298, ал. 3, т. 2, чл. 299, чл. 301, чл. 345, ал. 2 и чл. 346, ал. 2 от ЗУПО с чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изречение второ и чл. 62, ал. 1 от основния закон.

2. *Недопустимо е държавното финансиране на частните детски градини и частните училища, като в основата на тази теза са оспорени чл. 10 и чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, чл. 288, чл. 298, ал. 2–4, чл. 299, чл. 301 и § 17 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗПУО. По отношение на тях се търси както*

установяване на противоречие с конституционните текстове на чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 17, ал. 2 и чл. 19, ал. 2, така и със забраната на държавните помощи съгласно правото на Европейския съюз. По-специално искането от вносителите установяване на несъответствие с международен договор, по който Република България е страна, се базира изцяло на прилагането на правовия ред на Европейския съюз: на чл. 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), а също и на разпоредби от производното право на Съюза - чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimus и чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Конкретно атакуваните законови разпоредби са, както следва:

*Член 23, ал. 1 и 2 от ЗПУО* като противоречащ на конституционния принцип на правовата държава;

*Член 28, ал. 1 и 2 от ЗПУО* като противоречащ на духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от Конституцията;

*Член 298, ал. 2–4 от ЗПУО* като противоречащ на конституционните принципи на правовата държава и на разделението на властите, на чл. 53, ал. 3, изречение първо в контекста на по-широкия конституционен принцип на социалната държава и на чл. 62, ал. 1 от основния закон.

Министерският съвет счита искането за установяване на противоконституционност и на несъответствие с международен договор, по който Република България е страна, във всичките негови части и във всяка една от съдържащите се в него тези и твърдения за необосновано и неоснователно, във връзка с което излага следните съображения:

*1. Относно тезата за конституционна недопустимост в сферата на предучилищното и училищното образование да се създава нормативна уредба с източник на право, различен от закон.*

Тезата е развита в три от точките на искането (т. 1, 2 и 4), като в обхвата на атакуваните норми са почти всички разпоредби на ЗПУО, предвиждащи уредба с източник на право, който е различен от закон: в подзаконов акт, приет от Министерския съвет или издаден от министър, в нормативен акт на общински съвет или в правилник на образователна институция в системата на предучилищното и училищното образование (на детска градина, училище или център за подкрепа на личностно развитие). Същевременно вносителите на искането преповтарят едни и същи доводи и по трите точки, за да аргументират твърдяната от тях противоконституционност на оспорените разпоредби. Затова е необосновано и само по себе си правно нелогично: всяко извеждане в отделни точки на оспорването на държавните образователни стандарти, за които е предвидено приемане с нормативни актове на Министерския съвет или на министър (т. 1), от оспорването на разпоредбите, препращащи към уредбата в същите тези стандарти (т. 2); включването на последните към оспорването на другите основания за приемането на подзаконови нормативни актове от органи на изпълнителната власт или от общинските съвети (т. 2), а също така отделянето на част от нормативните актове на органите на изпълнителната власт (правилниците на регионалните управления на образованието) в самостоятелна точка заедно с правилниците на детските градини, училищата и центровете за подкрепа на личностно развитие (т. 4).

Според искането използваният от конституционния законодател в чл. 53, ал. 5, изречение второ термин „държавни изисквания“ говори за особената важност и значимост на регулирането чрез държавни изисквания на обществените отношения в образователната сфера, затова тя трябва да бъде в трайна, устойчива и стабилна уредба, каквато може да бъде дадена само със закон, но не и в актовете, визирани в атакуваните разпоредби. Разбирането на народните представители е, че законодателят изобщо не е създал уредба в материята на държавните изисквания, а в чл. 22 от ЗПУО терминологично ги е подменил с „държавни образователни стандарти“ и е възложил тяхното приемане на Министерския съвет и на отделни министри. Оттук е и тяхното твърдение, че предоставената на органи на изпълнителната власт

нормотворческа компетентност изразява делегиране на законодателни правомощия, което е конституционно недопустимо с оглед на чл. 4, чл. 8 и чл. 62, ал. 1 от основния закон. Същото твърдение за противоконституционно делегиране на законодателни правомощия се преповтаря и при оспорването на останалите основания за уредба в нормативен акт на Министерския съвет, министър или общински съвет или в правилник на детска градина, училище или център за подкрепа на личностно развитие, тъй като общо застъпеното в искането разбиране е, че всеки въпрос в образователната сфера се нуждае от първична уредба на обществените отношения. А връзката на държавните изисквания с конституционното право на българските граждани на образование се обосновава като изключващо каквото и да е възлагане на нормотворческа компетентност на Министерския съвет и на министрите и с аргумента, че при нейното упражняване те се влияят от собствените си прищевки и от нерегламентирани лобистки интереси. В самостоятелен аргумент за противоречие с конституционния принцип на правовата държава са изведени още отправените в искането критики към използваната от законодателя правна техника на изброяване на стандартите в чл. 22 и за допуснатата неяснота в законовите текстове, визиращи непосочени по вид нормативни актове на Министерския съвет или конкретно неопределени автори на нормативни актове, наречени в закона „финансиращи органи“.

Искането в тази си част е необосновано и неоснователно предвид следните аргументи:

Сама по себе си в противоречие с конституционното начало за разделение на властите е тезата, застъпена чрез атакуването на всички основания в ЗПУО за създаване на уредба в друг акт, че единствено този закон може да е източникът на норми в областта на предучилищното и училищното образование. В същия контекст на противоречие с основния закон следва да се обсъжда и изразеното в искането недоверие към упражняваната от органите на изпълнителната власт нормотворческа компетентност поради опасения за субективизъм и лобистко влияние върху лицата, избрани в състава на правителството. Конституционният съд е имал многократно повод в своята

практика да изяснява съдържанието на принципа на разделение на властите, като той има друго виждане за него спрямо разбирането на народните представители: Трите власти, действащи в трите основни сфери на проявление на държавата, са равностойни и разделениято не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях (Решение № 11 от 2002 г.). В съответствие с принципа на разделение на властите е предвидено в основния закон, че с нормотворческа компетентност следва да разполага не само упражняващото законодателната власт Народно събрание - чл. 62, ал. 1, но и изпълнителната власт в лицето на правителството и отделните негови министри - чл. 114 и 115. Приемането на ЗПУО има конституционна опора в чл. 53, но конституционната норма не изисква изрично законова уредба на всички аспекти на правото на образование като едно от основните права на българските граждани (за сравнение с правото на здравно осигуряване съгласно чл. 52, ал. 1), а такова изискване е заложено от конституционния законодател единствено по отношение на условията и реда, при които гражданите и организациите могат да създават училища.

Възприетото от Конституционния съд в Решение № 11 от 2010 г. по-широко разбиране за понятието „държавни изисквания“ също не е основа да се приеме, че всички аспекти на правото на образование в сферата на предучилищното и училищното образование следва да са предмет единствено и само на законова уредба. На първо място това разбиране на конституционните съдии е развито в контекста на държавните изисквания, приложими спрямо автономните съгласно основния закон висши училища, с каквата автономия, както е посочено и в искането, институциите в предучилищното и училищното образование не разполагат по силата на конституционна норма. Но по-съществено е да се посочи, че не само образованието, а и всички останали сфери на обществените отношения са важни и значими, когато в тях се упражняват основни права на гражданите (например правото на труд, правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, правото на здравословна и благоприятна околна среда и т.н.). За да осигури тяхната защита, държавата установява своите държавни изисквания както на законово, така и на

подзаконово ниво, като множество са подзаконовите актове, например по прилагането на Кодекса на труда и Кодекса за социално осигуряване, а също и по прилагането на отменения със ЗПУО Закон за народната просвета. Не може да бъде споделена тезата, че за конституционния законодател правото на образование е по-важно и по-значимо спрямо останалите признати от него основни права на гражданите, поради което той е използвал само в чл. 53 понятието „държавни изисквания“, за да наложи, съгласно виждането на вносителите на искането, регулация единствено със закон.

Искането се базира на принципно вярната теоретична постановка, подкрепена и от цитираната практика на Конституционния съд, че всички основни обществени отношения в областта на предучилищното и училищното образование следва да намерят уредба в ЗПУО, но същевременно и на погрешния довод, че първична уредба за тях не се съдържа в закона. На първо място народните представители стигат до това необосновано твърдение в резултат на изолирания прочит на чл. 22 относно държавните образователни стандарти спрямо съдържащата се в закона първична уредба на държавните изисквания, във връзка с които е предвидено тяхното приемане с наредби на Министерския съвет и министрите. На второ място те само афишират, и то по най-общ начин за всички подзаконови актове, липсата на първична уредба на обществените отношения, която тези актове да конкретизират и доразвият за нуждите на държавното управление. Такова отсъствие на законова уредба не е показано и доказано в искането по който и да е въпрос в обхвата на атакуваните разпоредби.

Освен необосновано, твърдението за липса на първична уредба на обществените отношения в областта на предучилищното и училищното образование е и неоснователно. Дори самата систематизация на законовата уредба в глави и раздели, чиито наименования кореспондират предметно на съответно указаните в чл. 22, ал. 2 стандарти, говори за наличието на законова уредба по тях. Така например, първият от посочените в чл. 22, ал. 2 стандарти е за предучилищното образование, а държавните изисквания относно него са изведени в отделна глава – глава пета „Предучилищно образование“. Съответно



във включените в тази глава раздели е дадена първична уредба на обществените отношения, свързани с постъпването и преместването в детска градина и с организацията и съдържанието на предучилищното образование. Аналогичен е примерът с уредбата относно учебния план, съдържаща се както раздел II на глава шеста, така и в други разпоредби на ЗПУО, и доразвита и конкретизирана в стандарта за учебния план съгласно чл. 22, ал. 2, т. 3.

Следващ пример представя финансирането на дейностите в системата на предучилищното и училищното образование, което е уредено както в глава седемнадесета, раздел I от ЗПУО, така и в актове на Министерския съвет - Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с Постановление № 219 на Министерския съвет от 2017 г. (ДВ, бр. 81 от 2017 г.), а също и в Решение № 304 от 2016 г. С решението са утвърдени на основание чл. 71, ал. 1 от Закона за публичните финанси стандартите за всички делегирани от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2017 г., включително стандартите за издръжка на дете и ученик, като именно към приетия на това законово основание акт реферира чл. 282, ал. 1 от ЗПУО, критикуван от вносителите на искането като разпоредба с неясно и неопределено съдържание. От подобен систематичен прочит на българското законодателство се нуждаят и останалите разпоредби, за които по същия мотив се иска установяване на противоречие с принципа на правовата държава, като това не са неясноти при тяхното тълкуване, достатъчни за обявяването им за противоконституционни. Разбирането, че принципът на правовата държава не бива да бъде неприсъщо натоварван, присъства трайно в практиката на Конституционния съд (Решение № 14 от 2000 г., Решение № 1 от 2005 г., Решение № 6 от 2005 г., Решение № 2 от 2013 г. и др.).

Внимателният и систематичен прочит на ЗПУО опровергава твърдението за отсъствие на трайна, устойчива и стабилна законова регулация по всеки от въпросите в обхвата на атакуваните разпоредби, предвиждащи нейното конкретизиране и доразвиване в подзаконова уредба. Специално следва да се отбележи, че въз основа и в изпълнение на законовата уредба е предвидено не само повечето от държавните образователни стандарти по чл. 22,

ал. 2, но и повечето от административните актове в областта на предучилищното и училищното образование – нормативни, общи и индивидуални, да се издават от министъра на образованието и науката. Конституиран съгласно правилата на основния закон като орган на изпълнителната власт със специална компетентност, именно министърът на образованието и науката ръководи и координира провеждането на държавната политика в областта на предучилищното и училищното образование. Освен че конституционно правомощие на всеки министър е при изрично овластяване със закон да издава правилници, наредби и инструкции, конституционно недопустимо е да бъде изцяло отречено правото на министър да упражнява нормотворческа компетентност по въпросите на държавното управление, по които той е министър. „Принципът на правова държава изисква не само когато естеството на материята налага уредба със закон, това да се извършва единствено от законодателя“, но в еднаква степен според него „материята, която не се нуждае от законодателна уредба, ще трябва да се уреди с подзаконов акт“. Предмет на законовата уредба следва да бъдат „отношения, които се поддават на трайна уредба“, докато за уреждането на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. (Решение № 8 от 2016 г. и Решение № 11 от 2010 г.).

*2. Относно тезата за недопустимост на държавното финансиране на частните детски градини и частните училища като противоречащо на основния закон и на забраната на държавните помощи съгласно правото на Европейския съюз.*

Макар и развита в две точки на искането (т. 5 и 6), обосноваващи отделно противоречието с основния закон и несъответствието с правото на Европейския съюз, тезата за недопустимост на държавното финансиране се основава на общото твърдение за пазарен характер на осъществяваната в частните детски градини и частните училища образователна дейност. Така в т. 5 от искането се поддържа, че „съгласно Конституцията по принцип образователните услуги са поставени в сферата на свободната пазарна икономика и се развиват на базата на свободната стопанска инициатива“, а в т. 6 – че „частните детски градини и частните училища... са стопански

предприятия, действащи на свободния пазар на образователни услуги при условията на свободна пазарна икономика и свободна стопанска инициатива, като предоставят образователни услуги“. По-конкретно, според вносителите на искането всяка образователна дейност, щом се извършва от частна институция, има търговски характер, независимо дали с нея се осигурява конституционното право на образование на българските ученици и задължителното тяхно училищно обучение до 16 г., или им се предоставя образователна услуга извън тях. За народните представители осъществяването от частните детски градини и частните училища задължително предучилищно и училищно образование на децата и учениците, независимо дали то им е финансово осигурено от държавата или се заплаща от техните родители, е пазарна услуга.

Конкуrentното предимство в резултат на предвиденото в атакуваните разпоредби на ЗПУО държавно финансиране на частните детски градини и на частните училища е основният аргумент, с който се обосновава както противоречието с чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, така и със забраната на държавните помощи съгласно правото на Европейския съюз. Спазването на конституционния принцип в чл. 19, ал. 2 - законът да създава и да гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, изисква възможност за разгръщане, а не нормативно ограничаване на условията за свободна конкуренция като елемент на свободната стопанска инициатива, на основа на която се изгражда пазарната икономика на Република България (чл. 19, ал. 1). Същевременно изграждането на вътрешния пазар на Европейския съюз, който е икономическата основа на европейската интеграция, се допълва с предоставената в изключителна компетентност на Съюза политика в областта на конкуренцията, а забраната на държавните помощи е сред правилата относно конкуренцията, установени в ДФЕС. Както се посочва и в искането, за да бъде една мярка квалифицирана като несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ съгласно чл. 107, параграф 1 от договора, тя трябва наред с предвиденото държавно финансиране кумулативно да отговаря и на още три критерия: да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията; да

поставя в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки; да засяга търговията между държавите членки.

Неоснователно е да се твърди, че извършваното от частните детски градини и частните училища задължително предучилищно и училищно образование на децата и учениците, за което те получават държавна субсидия, е образователна услуга на пазарни начала. Считаме също така, че включването в системата на държавното финансиране е предвидено в ЗПУО при равни правни условия за всички частни детски градини и частни училища. Законът не създава условия за конкурентно предимство за частните детски градини и частните училища, които за задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците получават държавна субсидия. В подкрепа на това разбиране, което оборва тезата на вносителите на искането за противоречие с чл. 19, ал. 1 и 2 от основния закон и със забраната на държавните помощи съгласно ДФЕС, могат да се изложат следните съображения:

Атакуваните разпоредби регулират отношения в сферата на образованието, предвид на което е неоснователно твърдението за „допуснато нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията...”, защото „Приложното поле на тази разпоредба не е сферата на образованието... Нейно приложно поле е сферата на стопанската дейност. Затова позоваването на чл. 19, ал. 2 не е уместно...” (Решение № 17 от 1992 г.). Следователно образователната дейност по смисъла на чл. 53 от Конституцията, с която се осигурява конституционното право на образование на българските ученици и задължителното тяхно училищно обучение до 16 г., независимо дали се осъществява в държавно, общинско или частно училище, не е пазарна дейност, а дейност по осъществяване на публична функция. Но дори да се допусне, че тя е пазарна дейност, и като се има предвид бюджетното по Конституция финансиране на държавните и общинските училища, следва да се констатира, че именно чрез възможността за включване и на частните детски градини и частните училища в системата на държавното финансиране се създават еднакви правни условия за всички училища, независими от тяхната собственост – държавна, общинска или частна, т.е. изпълнява се в съответствие с даденото от Конституционния съд тълкуване

(Решение № 19 от 1993 г.) изпълнено е конституционното изискване на чл. 19, ал. 2. Държавната субсидия за частните детски градини и частните училища се предоставя при същите разходни стандарти и за същите дейности, обхванати в задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците, които се прилагат при държавните и общинските детски градини и училища.

Няма законова опора и твърдяната в искането неравнопоставеност на частните детски градини и частните училища при тяхното включване в системата на държавното финансиране. Законовите условия за всички частни детски градини и частни училища са едни и същи - да осигуряват възможност 20 на сто от приеманите в тях деца и ученици, в това число деца и ученици с изяви дарби и/или със специални образователни потребности, да се обучават без заплащане на такси. Тези условия говорят не само за липса на придобито конкурентно преимущество, но и за включване в осъществяването на публични функции в сферата на образованието. При осигурени в ЗПУО едни и същи правни условия и включване по тяхно желание за всички частни детски градини и частни училища, неучастието на част от тях в системата на държавното финансиране не може да бъде аргумент за противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията (по аналогия на съображенията, изложени в Решение № 3 от 2006 г.).

Частните детски градини и частните училища са част от националната система на общественото образование, а не обикновени търговци на образователни услуги, на каквито те са приравнени в искането. Този им различен статут е заложен още в конституционната норма на чл. 53, ал. 5, съгласно която граждани и организации могат да създават училища, но при условия и по ред, специално определени за тях в закон, и ако обучението в тях съответства на общите за всички училища (държавни, общински и частни) държавни изисквания, предвидени в ЗПУО и в актовете по прилагането му. По принцип този им статут не изключва те да извършват и стопанска дейност, но единствената дейност, която имат право да осъществяват, е дейност на детска градина или училище, и то на една детска градина или на едно училище (чл. 330, ал. 3 от ЗПУО).

Само по себе си задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците не е търговска дейност, а когато то се предоставя от създадена при условията и по реда на ЗПУО частна институция срещу финансиране от държавата, тази дейност няма характер на стопанска дейност, съответно не попада в режима на държавната помощ и за нея не се прилагат критериите за несъвместима с вътрешния пазар на Съюза държавна помощ. В този смисъл е Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от ДФЕС (2016/С 262/01), което дава разяснения съгласно тълкуването на това понятие в практиката на Съда на ЕС: Като се допуска, че един и същи субект може да извършва и нестопанска дейност, и стопанска дейност, се посочва, че спрямо забраната на държавната помощ това предприятие трябва да се разглежда само във връзка със стопанските дейности. Необходимото разграничение между стопанската и нестопанската дейност на частните детски градини и частните училища е прокарано чрез правилото, че те могат да извършват дейности срещу заплащане само извън финансираните от държавата (чл. 10, ал. 3 от ЗПУО).

„Общественото образование, организирано в рамките на националната образователна система и контролирано от държавата, може да се счита за нестопанска дейност. Във връзка с това Съдът е приел, че държавата: „създавайки и поддържайки такава система на публично образование, която се финансира поначало от държавния бюджет, а не от учениците или от техните родители,.... не цели да се ангажира с платени дейности, а изпълнява своята мисия по отношение на населението в социалната, културната и образователната сфера“. (Известието на Комисията и Решение на Съда от 11 септември 2007 г. по дело Комисия/Германия).

Самото участие и финансиране на частните детски градини и частните училища в рамките на националната система на общественото образование има и конституционна опора в чл. 53: Възможността за създаването им е изрично предвидена в основния закон (ал. 5), а уреденото в ЗПУО тяхно финансиране е в изпълнение на конституционното задължение на държавата не само да създава, но и да финансира училища при упражняван контрол върху тях (ал. 6). Това

задължение на държавата е в корелативна връзка с правото на образование и задължителността на училищното образование (ал. 1 и 2) и не е отнесено от конституционния законодател само до държавните и общинските училища, където основното и средното образование е безплатно (ал. 3).

*3. Относно оспорването на чл. 23, ал. 1 и 2 от ЗПУО като противоречащи на конституционния принцип на правовата държава.*

Твърдението на народните представители по отношение на чл. 23, ал. 1 и 2 е за неяснота, противоречие, неопределеност и празнота в правната уредба, каквото твърдение се поддържа в искането и за редица други разпоредби в ЗПУО с едни и същи аргументи за противоречие с принципа на правовата държава. Тяхната неоснователност е вече обсъдена в т. 1 от становището. В допълнение следва да се отбележи, че Националната квалификационна рамка е действащ акт преди влизането в сила на ЗПУО. Приета е с Решение № 96 на Министерския съвет от 2012 г., като в мотивите на решението изрично е посочено, че нейното приемане е във връзка с т. 2 от Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. за създаване на Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот. По този начин са изпълнени ангажименти на Република България като държава - членка на Европейския съюз.

*4. Относно оспорването на чл. 28, ал. 1 и 2 от ЗПУО като противоречащи на духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от Конституцията.*

Аргументът за противоконституционност на оспорените разпоредби е, че съгласно чл. 53, ал. 4 на основния закон с академична автономия се ползват висшите училища. От тази разпоредба е изведена забраната със закон да се предоставя автономия на други институции, в частност - на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

Академичната автономия е понятие на основния закон с определено съдържание, изяснено от Конституционния съд в Решение № 11 от 2010 г. Конституционната гаранция, която се дава с признаването на автономията на висшите училища, се свежда „до признаване от страна на държавата на академичната свобода, самоуправление на висшите училища и

неприкосновеност на тяхната територия“, като те са напълно съвместими с контрола на държавата съгласно чл. 53, ал. 6 от Конституцията. Като конституционно понятие академичната автономия е със съдържание, развито в законови норми (чл. 19 и сл. от Закона за висшето образование). Считаме за неоснователно да се придава всяко друго значение, извън този „дух, смисъл и съдържание“, на конституционната норма на чл. 53. А в допълнение следва да бъде отбелязано, че на основа на тезата на вносителите на искането, че само Конституцията, но не и закон, може да признава автономия на институция, ще следва да бъде отречена автономията на Българската академия на науките, предоставена със Закона за Българската академия на науките, правото на културните институти самостоятелно да определят своите задачи и структура съобразно предмета на дейността си съгласно Закона за закрила и развитие на културата и т.н.

*5. Относно твърдението за противоречие на чл. 298, ал. 2–4 от ЗПУО с конституционните принципи на правовата държава и разделението на властите, на чл. 53, ал. 3, изречение първо от контекста на по-широкия конституционен принцип на социалната държава и на чл. 62, ал. 1 от основния закон.*

Разпоредби на чл. 298 от ЗПУО като противоречащи на чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 8 и чл. 62, ал. 1 от основния закон са оспорени повторно със същите аргументи и в тази част на искането, а неоснователността в твърденията на народните представители е обсъдена в т. 1 от становището. Извън общата теза за конституционна недопустимост в сферата на предучилищното и училищното образование да се създава уредба, която да е различна от закон, за предвиденото в чл. 298, ал. 2–4 задължение на родителите на децата да заплащат такси за издръжка на дейности, които не се финансират от държавния бюджет, се твърди, че противоречи на установеното в чл. 53, ал. 3, изречение първо от Конституцията бесплатно основно и средно образование в държавните и общинските училища. В контекста на изведения в преамбюла на Конституцията принцип на социалната държава е направен опит да се даде разширително тълкуване на чл. 53, ал. 3, изречение второ, което изключва всяко финансиране



на дейности в сферата на предучилищното и училищното образование от страна на родителите.

Атакуваната разпоредба има отношение единствено към предучилищното образование, което може да се осъществява както в държавните и общинските детски градини, така и в държавните и общинските училища. Дори когато се осъществява в държавно или в общинско училище, предучилищното образование не става част от основното и средното (училищното) образование, а конституционната норма предвижда само за основното и средното (училищното) образование да са безплатни. Нещо повече, Конституционният съд вече е имал повод да се произнесе относно липсата на противоречие с основния закон на законова разпоредба, въвеждаща плащане на такси за дейности, осъществявани в държавните и общинските училища, като виждането на конституционните съдии се различава от предложеното от народните представители разширително тълкуване на нормата на чл. 53, ал. 3, изречение първо. Съгласно Решение № 17 от 1998 г. за дейности, които не са задължителни, защото са извън минималните образователни изисквания на училищното образование, заплащането на такси не противоречи на принципа за безплатност на основното и средното образование в държавните и общинските училища (чл. 53, ал. 3 от Конституцията) и задължителност на училищното обучение до 16-годишна възраст (чл. 53, ал. 2 от Конституцията).

С оглед на изложените аргументи считаме, че искането за установяване на противоконституционност и несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, във всичките негови части и по всяка една от съдържащите се в него тези е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Томислав Дончев)**