



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

**О П Р Е Д Е Л Е Н И Е**

София, 31 октомври 2017 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Марияна Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 31 октомври 2017 г. конституционно дело № 5/ 2017 г., докладвано от съдията Анастас Анастасов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 06.06.2017 г. по искане на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, на разпоредби от Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) /Обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.; посл. изм. ДВ, бр. 105 от 30.12.2016 г./

Народните представители, искат на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд да установи

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 т. 10, и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и ал. 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и ал. 5, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, 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. 282, ал. 1, чл. 287, чл. 288, чл. 298, ал. 2, ал. 3 и ал. 4, чл. 299, чл. 301, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 ЗПУО и § 17 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПУО (ПЗР ЗПУО).

Освен това, същите искат на основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията, Конституционният съд да установи несъответствието на: чл. 10, 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. 301 ЗПУО и § 17 ПЗР ЗПУО с чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), с чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 г. на Комисията от 18.12.2013 г. относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 ДФЕС към помощта *de minimis* (Регламент (ЕС) № 1407/2013 г.) /публикуван в Официален вестник L 352 от 24. 12. 2013 г./ и с чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 ДФЕС (Регламент (ЕС) 2015/1589) /публикуван в Официален вестник L 248 от 24.09.2015 г./.

На първо място в искането се оспорва конституционносъобразността на чл. 22 ЗПУО, като противоречащ на чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Вносителите считат, че обществените отношения свързани с образованието, спрямо които се прилагат държавните образователни изисквания, имат основен, важен и съществен характер поради което подлежат на трайна, устойчива и стабилна уредба. Твърди се, че нормативните актове, които следва да ги регулират не могат да бъдат други освен закон. Посочват се основания, че оспореният чл. 22 ЗПУО противоконституционно препраща към наредби на органи на изпълнителната власт, в случая Министерски съвет и министри, като е предвидено и съгласуване с ръководители на други ведомства. Според вносителите, когато законодателят предоставя на друг орган да формулира единните държавни изисквания в сферата на образованието или пък

условията и реда за съответни важни дейности в сферата на образованието, той не действа в съответствие с установените в правовата държава правила за разпределение на материята при правното регулиране. Единните държавни изисквания трябва да стъпват на определена първична уредба, която следва да е дадена в закон и в общ вид да определя тяхното съдържание. Според вносителите чл. 22 ЗПУО е в противоречие с чл. 8 от Конституцията, защото по същество овластява органи на изпълнителната власт да осъществяват законодателство /в материален смисъл/ - първично да уреждат чрез наредби основни обществени отношения, подлежащи на трайна уредба. Вносителите на искането твърдят, че на практика Народното събрание е отказало да законодателства, дезинтересирало се е от основни и важни обществени отношения и прехвърля първичното правно регулиране към органи на изпълнителната власт (противоречие и с чл. 62, ал. 1 от Конституцията).

Поддържа се, че законодателят в чл. 22 ЗПУО е подменил конституционния термин „държавни изисквания“ (чл. 53, ал. 5, изр. 2 от Конституцията) с друг термин - „държавни образователни стандарти“ въпреки, че понятието „държавни изисквания“ е конституционно установено. Ето защо, когато урежда „държавни образователни стандарти“, чл. 22 ЗПУО влиза в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Противоречието се проявява вследствие неспазването на изискването на Конституцията за законодателно уреждане на отношенията, наличието на непълнота и неяснота на уредбата. Освен това народните представители считат, че правната техника при формулирането на чл. 22 ЗПУО е неprecизна, неточна, неясна и противоречива.

В искането се оспорва и конституционността чл. 10, ал. 2, чл. 10, ал. 5, 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 т. 10, и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и ал. 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и ал. 5, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 282, ал. 1, чл. 298, ал. 3, т. 2, чл. 299, чл. 301, ал. 1, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 ЗПУО, като противоречащи на чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2, чл. 53, ал. 6, изр. 2, и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Подробно аргументирана е тезата на вносителите, че посочените разпоредби в противоречие с Конституцията преpraщат към наредби и други актове на органи на изпълнителната власт (Министерски съвет, министри и неопределени „финансиращи органи“) и на общински съвети

или към държавни образователни стандарти, уредени отново в наредби на органи на изпълнителната власт съгласно чл. 22 ЗПУО, към правилници на образователните институции в системата на предучилищното и училищното образование и правилници на регионалните управления на образованието. Твърдят се, че по същество атакуваните разпоредби на ЗПУО уреждат законодателна делегация, която е недопустима по действащата Конституция и е в противоречие с принципа на разделение на властите - чл. 8 от Конституцията. Конституционният принцип на правовата държава не допуска първичната уредба на материя, която трябва да се създаде със закон, да се възлага за регулиране чрез наредби и други актове. В атакуваните разпоредби от ЗПУО се използват твърде непоследователно понятието „условия и ред“ и не се влага в него определено единно съдържание, поради което ще се усложни и затрудни тълкуването на неговите разпоредби, съдържащи това понятие, а оттам и правоприлагането им - нещо, което ще внесе само хаос в съответните образователни обществени отношения.

Изтъкнато е и още едно отделно основание - противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията), отнасящо се до онези случаи, посочени в ЗПУО, където има препращане към неопределени видове актове на Министерски съвет (чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 282, ал. 1, чл. 298, ал. 3, т. 2 ЗПУО) или към неопределени видове актове на неопределени органи, наречени „финансиращи органи“ (чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 2 ЗПУО). Според вносителите това противоречие води до правна неопределеност, създава правна несигурност, нестабилност и неяснота относно вида на акта и вида на органа, който го издава, а това е конституционно нетърпимо и допускайки това пряко е засегнат и елементът на правната стабилност и правната сигурност.

Оспорва се и чл. 28 ЗПУО, чиито разпоредби според народните представители, противоречат на духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от Конституцията. Вносителите поддържат, че детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие в системата на предучилищното и училищното образование не разполагат с автономия, с каквато по Конституция се ползват само висшите училища (чл. 53, ал. 4 от Конституцията). Посочва се, че липсата на конституционна норма, закрепваща автономията на образователните институции от системата на предучилищното и училищното образование не може по никакъв начин да бъде опора, основание или аргумент за даването на такава автономия по пътя на приемането на съответна законова норма - чл. 28 ЗПУО.

Чл. 298, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 ЗПУО, се оспорват от народните представители като противоречащи на абзац 5 от преамбюла на Конституцията (принцип на социалната държава), чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 3, изр. 1 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Вносителите твърдят, че чл. 298, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 ЗПУО противоконституционно възлагат на родителите задължението да заплащат такси за издръжка на дейности, които не се финансират от държавния бюджет и тази разпоредба е изцяло в противоречие с чл. 53, ал. 3, изр. 1 от Конституцията, според който основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно. Чл. 53, ал. 3, изр. 1 от Конституцията е проявление на по-широкия конституционен принцип на социалната държава (абзац 5 от преамбюла на Конституцията), който също е нарушен от атакуваната разпоредба на ЗПУО.

С искането са оспорени и разпоредбите на чл. 23, ал. 1 и ал. 2 ЗПУО, които според вносителите противоречат на чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

Твърди се, че чл. 23, ал. 1 и ал. 2 ЗПУО не дава първична правна уредба на основните обществени отношения, които засяга. Недопустимо е от неясен по вид и естество акт (чл. 23, ал. 2 ЗПУО) да се очаква да запълва пропуски в уредбата на закона, да определя смисъла и съдържанието на споменати в закона понятия или пък когато трябва да се реши даден въпрос, основанието за решаването му да се търси в неопределения по вид акт на изпълнителната власт.

Чл. 10, 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. 301, § 17 ПЗР ЗПУО, се оспорват като противоречащи на чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 17, ал. 2 и чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

Поддържа се, че посочените разпоредби от ЗПУО, отнасящи се до предоставянето на държавни субсидии за частните детски градини и частните училища, включени в системата на държавно финансиране, по същество създават различни правни условия за една и съща стопанска дейност (образователни услуги) и тази неравнопоставеност нарушава конституционния принцип за еднаквите правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2 от Конституцията).

Едновременно с това същите разпоредби на чл. 10, 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. 301, § 17 ПЗР ЗПУО, се оспорват, като несъответстващи с чл. 107 и чл. 108 от ДФЕС, с чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 г. и с чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589.

Посочено е, че в правото на ЕС по принцип държавната помощ е забранена, освен ако не попада сред изрично посочените в чл. 107, т. 2 и т. 3 от ДФЕС изключения, каквото в конкретния случай с предоставянето на държавни субсидии за частни детски градини и частни училища не е налице и представлява нарушение на горесцитираните норми от правото на ЕС.

Производството е във фазата по допустимостта на искането по смисъла на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

С него са оспорени действащи законови разпоредби. Направено е от оправомощен субект на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията - повече от изискуемия брой от една пета народни представители от 44-то Народно събрание на Република България. Искането отговаря на изискванията на чл. 17 ал. 1 ЗКС и чл. 18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) за форма, реквизити, съдържание и предмет. Конституционният съд не се е произнесъл с решение или с определение (чл. 21, ал. 6 ЗКС).

По горните съображения Съдът намира, че искането следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

Съдът счита, че на основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС, като заинтересувани институции следва да се конституират: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на образованието и науката, министъра на финансите, омбудсмана, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС Съдът счита, че следва да се отправи покана към Съюзът на юристите в България, Фондация асоциация за европейска интеграция и права на човека, Институт за модерна политика, Националното сдружение на общините в Република България, Сдружението на българските начални учители, Асоциация „Родители“, Българската Асоциация на Частните Училища, Синдикат „Образование“ и Синдиката на българските учители да предложат становища по предмета на делото.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото: проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Благой Видин, проф. д. ю. н. Цветан Сивков, проф. д. ю. н. проф. д. ю. н. Атанас Семов, проф. д-р Невена Филипова, проф. д. п. н. Галя Герчева и проф. д. п. н. Вяра Гюрова.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

### **ОПРЕДЕЛИ:**

Допуска за разглеждане по същество искането на 71 народни представители от 44-то Народно събрание 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 т. 10, и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и ал. 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и ал. 5, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, 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. 282, ал. 1, чл. 287, чл. 288, чл. 298, ал. 2, ал. 3 и ал. 4, чл. 299, чл. 301, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 ЗПУО и § 17 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПУО (ПЗР ЗПУО).

Допуска за разглеждане по същество искането на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на несъответствие на чл. 10, 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. 301, и § 17 ПЗР ЗПУО, с международни договори, по които България е страна: чл. 107, чл. 108 от ДФЕС, чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 от ДФЕС към помощта de minimis, публикуван в Официален вестник L 352 от 24. 12. 2013 г., чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от ДФЕС, публикуван в Официален вестник L 248 от 24. 09. 2015 г.

Конституира на основание чл.20а, ал.1 ПОДКС като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на образованието и науката, министъра на финансите, омбудсмана, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет, на които да се изпратят преписи от искането и определението, като им се дава възможност в 30-дневен срок да представят писмени становища и доказателства по предмета на делото.

Отправя покана към Съюза на юристите в България, Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, Институт за модерна политика, Националното сдружение на общините в Република България, Сдружение на българските начални учители, Асоциация „Родители“, Българска асоциация на частните училища, Синдикат „Образование“ и Синдиката на българските учители, на които да се изпратят преписи от искането и определението, като им се дава възможност в 30-дневен срок да предложат писмени становища по предмета на делото.

Отправя покана към проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Благой Видин, проф. д. ю. н. Цветан Сивков, проф. д. ю. н. Атанас Семов, проф. д-р Невена Филипова, проф. д. п. н. Галя Герчева и проф. д. п. н. Вяра Гюрова, на които да се изпратят преписи от искането и определението, като им предоставя възможност в 30-дневен срок да дадат писмено правно мнение по предмета на делото.

Препис от определението да се изпрати на първия от подписалите искането народни представители, които в същия срок могат да представят допълнителни съображения и доказателства по искането.

Председател: Борис Велчев