

Правно мнение  
по конституционно дело № 20 от 2022 г.

1. Предмет на конституционното дело е установяване на противоконституционността по чл.149, ал.1, т.2, предл. първо от Конституцията (Конст) на чл.8, т.3 от Закона за висшето образование (ЗВО, обн.ДВ, бр.112 от 27 декември 1995 г., изм. доп.). Сезиращото искане е на Омбудсмана по чл.150, ал.3 Конст от 24.11.2022 г.

2. Оспорваната законова разпоредба на чл.8, т.3 ЗВО гласи: „Държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование, като: ... 3. субсидира обучението на студентите в **държавните** висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове.” Подателят иска обявяване на противоконституционността на тази разпоредба в частта ѝ относно „държавните” поради противоречие с чл.6 и чл.53, ал.1 и 6 Конст.

3. Към сезиращото искане от 24.11. 2022 г. Омбудсманът е направил **допълнение** на 30.11. 2022 г. до Конституционния съд, в което се посочва, че ограничаване на възможността за отпускане на стипендия само на студентите в държавните висши училища по чл.8, т.3 ЗВО, по аргумент за противното, изключва студентите в държавните университети, учещи в платена форма на обучение и в частните висши училища, „поради противоречие с чл.53, ал.6 и с чл.6 от Основния закон.”

4. Сезиращото искане на омбудсмана, включително и допълнението към него, е допуснато за разглеждане по съществото от Конституционния съд с Определение от 10 януари 2023 г.

5. Предмет на следващите редове са бележки, които целят да **допълнят доводите в подкрепа на сезиращото искане** за обявяване на противоконституционността на ограничението „държавните” в чл.8, т.3 ЗВО (вж. по-долу № 6-15). По принцип споделям искането.

6. **Правото на образование** по чл.53 Конст е присъщо само на **човека**, единственото и най - висше творение на природата, надарено с дух и разум. То е негово основно **духовно благо**. С оглед на предмета на делото в следващите редове се има предвид **правото на висше образование** и неговото придобиване в специални институции - висши училища. **Съществена новост** в неговото осъществяване е, че действащата Конституция от 1991 г. допусна създаването и на частни висши училища по условия и ред, определени със **закон** при спазване в тях на държавните изисквания ( чл.53, ал.5 Конст). Това разшири и обогати националната образователна система. Такива висши училища се създават и утвърждават през последните три десетилетия.

**Особеното на правото** на висше образование е, че по съдържанието си, интензивен духовен е и процесът на неговото придобиване в продължителен период на обучение в специалните институции – висши училища с продължителен срок на обучение от 4 до 6 години в съответното висше училище. Той е един и същ по съдържание за всички видове училища, независимо от техния вид – държавни или частни висши училища,

защото обучението и в частните висши училища от един и същ професионален профил – медицина, математика, право и др., защото и за частните висши училища важат едни и същи общи държавни изисквания (арг.чл.53, ал.5,изр.2 Конст). Придобитото от студентите образование в различните видове висши училища по една и съща професия и специалност (бакалавър или магистър) са „равностойни“ по съдържание и образователна степен. Придобитото във висшето училище образование най-често обуславя и бъдещата духовна среда, която изпълва и целият активен живот на човека при упражняване на придобитото висше образование в съответното висше училище. То определя целият живот на човека, неговото жизнено равнище, място и престиж в обществото. Така придобитото висше образование във висшето училище нормално и най-често се превръща неизменен спътник на човека в целия негов живот и оставя трайни следи в него, даже и след като е престанал да упражнява професията си.

**7. Новото** в съвременните условия на динамично развитие и обогатяване на науката и знанието, упражняването на правото на висше образование е, че не приключва със завършването на съответното висше училище, независимо от неговата специалност и вид- държавно или частно, а продължава през целия живот в следене и усвояване на **нови научни открития и умения** в „**продължаващо образование**“ за **осъвременяване и допълването му с нови знания**, което се осъществява през целия живот, докато лицата продължават да упражняват придобитата професия ( Long Life Learning) съгласно чл.6, ал.4 ЗВО, чл.14 от Хартата на основните права на Европейския съюз и Разясненията ѝ президиума на Конвента, който я е разработил и др.

**8. Ключово значение за преценка на конституционността на чл.8, т.3 ЗВО** ( вж.по-горе т.2 и 4 ) има разпоредбата на **чл.53, ал.6 Конст.** Тя гласи: **„Държавата насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти, създава условия за професионално обучение и преквалификация. Тя упражнява контрол върху всички видове и степени училища.“**

Тази разпоредба има **богат тълкувателен потенциал**, който не е напълно изчерпан в сезиращото искане от 24.11. и 30.11. 2022 г. Условно и с оглед на предмета на конституционното дело, посочената конституционна разпоредба съдържа поне „два пласта“: общ и конкретен. И двата са релевантни за предмета на делото.” Но са различни по предметната си същност, което налага тяхното, макар и кратко, отделно анализиране.

**9. „Първият пласт“** включва частта **„Държавата насърчава образованието...“**

Тази „обща“ част от **чл.53, ал.6, изр.1** поставя **два въпроса**. Първият - определя **правният субект**, който изпълнява обобщеното задължение за насърчаване на образованието на гражданите. т.е. държавата и нейните задължения. за насърчаване на образованието. **„Държавата“** е българската правова държава по чл.4 от действащата Конституция. Най-обобщеното **„задължение“**, което Конституцията ѝ възлага в тази област е **„насърчаване на образованието.“** Съдържанието на това задължение се състои в окуражаване, поощряване, мотивиране и подпомагане на учащите се

студенти.С оглед на предмета на настоящето дело предмет на това задължение е насърчаване на висшето образование на учащите се и обучаващите се във висшите училища-студентите.Очевидно е от внимателния прочит на тази част от чл.53, ал.6, изр.1, че конституционният законодател не прави разграничение на висшите училища, в които обучението се провежда-държавни или частни.Съгласно стародавното тълкувателно правило „Ubi lex non distinguit, iudex non distinguere potest “ ( свободен смислов превод: “Там,където законът не прави разграничение, съдията не може да въвежда разграничения”-бел.м.В.М.).Ето защо по смисъла на чл.53, ал.2, изр.1 Конст „училища” тук обхваща всички видове училища- основни,средни,както и **всички видове висши училища** -държавни, държавни със заплащане на обучението и частни училища по чл.53, ал.5 Конст ,като институции за обучение и упражняване на конституционното право на висше образование (вж.по-горе № 7).

10.Още по-богат, интересен и предметен е „**вторият пласт**”.Той продължава да „дешифрира” и конкретизира,като разкрива съдържанието на „насърчаването” на образованието от държавата.” Този пласт включва няколко елемента,на които придава конституционно значение и съдържание.

а) **Да създава и финансира „училища.”** Когато конституционният законодател в чл.53, ал.6 Конст си служи с обобщаващото наименование „училища”, без други уточнения той има предвид, всички видове училища, включително и висшите училища – както държавни, така и частни,съгласно посоченото по-горе общо тълкувателно правило (вж.по-горе № 9). както държавните, платената форма на обучение в държавните, така и частните висши училища по чл.53, ал.5 Конст. Това означава,че **общата конституционна разпоредба на чл.53, ал.6 Конст** разпростира действието си **върху всички висши училища в държавата**, поради което отклонението,което допуска чл.8, т.3 ЗВО противоречи на чл.6, ал.2 Конст за равенство на гражданите пред закона и не допуска никакви ограничения или привилегии на основание личното и обществено положение на гражданите.

б) **Да подпомага способни студенти.** Това е ново и важно задължение на държавата при осъществяване на правото на образование по чл.53 Конст. И тук с оглед на предмета на делото е **подпомагането на способни студенти.** При липса на други ограничения в Конституцията, и тук се имат се предвид обучаващите се студенти **във всички видове висши училища**,независимо от техния вид - държавни или частни по съображенията, изложени по горе(вж.по-горе № 9). На тях се отпускат стипендии и уважава правото им на стипендия ( арг.чл.70, т.12 ЗВО) по ред и в парични размери,определени от Министерския съвет ( чл.94 ЗВО).Отпусканите и изплащани стипендии на „способните студенти”е форма на тяхното парично подпомагане (р.№ 5 от 29 юни 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.).

Впрочем,„ Създаването и финансирането” от държавата на висшите училища,като част от „училищата” по чл.53, ал.6, изр. първо, предл.първо Конст следва от посочената разпоредба, която визира обобщено всички училища (основни средни и висши,независимо от техния вид) и израз на **общото задължение на държавата** да насърчава образованието по чл.53, ал.6, изр.1,предл.1 Конст (вж.по-горе б.”а”). Включването на „студенти” в чл.53,ал.6, изр.1,предл.второ Конст и недвусмислено потвърждава прилагането

на тази разпоредби за висшите училища, защото само в тях обучаващите имат правното положение на „студенти.“

в)Този извод се потвърждава и от **чл.53, ал.6, изр.2 Конст**, съгласно който **„държавата .....упражнява контрол върху всички видове и степени училища**. Контролът на държавата по чл.53, ал.6, изр.2 Конст е част от изпълнителната власт на държавата по чл.8 Конст и се изпълнява от министъра на образованието и науката (чл.10, ал.1 ЗВО). Важно е да се подчертае,че този контрол се простира **„върху всички видове и степени училища“**, включително и **върху всички видове висши училища- университети, специализирани висши училища и самостоятелни колежи ( чл.17, ал.1 ЗВО)**,а това означава и за всички студенти в тях –за тяхното обучение и права,включително и за тяхното подпомагане,което увеличава **достъпът** на студентите до правото на висше образование. Тя не е обусловена от формата на собственост, на основата на която се осъществява учебната и научна дейност във висшите училища, а, допълнителна **инвестиция** в личните качества на обучаваните и подпомагани студенти (вж.и по-долу № 11).

11. При очертаната правна картина ( вж.по-горе № 9-10) основното противоречие на **оспорваната законова разпоредба по чл.8, т.3 ЗВО** в частта ѝ относно **„държавните“**,според която държавата субсидира **държавните висши училища и обучаващите се в частните висши училища, които имат правен статут на студенти в тези училища противоконституционно,защото** изключва студентите в частните висши училища и в университетите с платено обучение, с което нарушава основния принцип за равенство на всички граждани пред закона и недопустимост на привилегии,основани на личното и обществено положение на студентите във висшите държавни училища и ограничаване на правата на студентите в останалите висши училища по критерия -тяхното лично и обществено положение **по чл.6, ал.2 Конст**.Тази разпоредба на чл.8, т.3 ЗВО противоречи и на общата разпоредба на чл.53, ал.6 Конст,която задължава държавата да насърчава образованието,като създава и финансира училища,независимо от това дали са държавни или частни, **да подпомага способните ученици и студенти** в тях. Конституцията е избрала **друг,съвършено различен критерий** -за насърчаване на обучението - **на способните студенти**, а не според това дали училището е държавно или частно, който е избрал законодателят в оспорваната законова разпоредба. **„Способността“ на студентите** в контекста на **чл.53, ал.6,изр.1,предл.второ Конст** е природен дар на интелектуални качества на студентите от всички видове висши училища да усвояват професионалните знания от съответния профил на науката,да се учат на творческо мислене. Тази способност е строго лично качество на студентите и не зависи от вида на висшето училище, а представлява национално богатство,което заслужава да бъде подкрепено,мотивирано, и поощрявано от държавата. Оспорваната законова разпоредба на чл.8, т.3 ЗВО противоречи както на чл.6, ал.2, in fine според личното и обществено положение на студентите,като граждани, така и с чл.53, ал.6 Конст. В този смисъл е и трайната и последователна практиката на Конституционния съд по **чл.6, ал.2 Конст** ( р.№ 14 от 10 ноември 1992 г. по к.д. 14/1992 г.; р.№ 1 от 11 ноември 1993 г. по к.д.№ 32 /1993 г.; р.№ 1 от 27 януари 2005 г.по к.д.№ 8/2004; р.№ 9 от 14 август 2007 г. по к.д. № 7/2007г.; р.№ 6 от 27

април 2010 г. по к.д. № 16/ 2009 г.; р.№ 10 от 29 септември 2016 г. по к.д. № 3/2016 г. и др.).

12. **„Мястото“**, на което законодателят разполага и подрежда основните права на гражданите в Конституцията и законите за определянето на тяхното съдържание и приложно поле има **собствен тълкувателен потенциал** за систематичното тълкуване на правото. Това разбиране се възприема в практиката на Конституционния съд и в правната доктрина. Така например от „мястото“ на общото право на защита на гражданите по чл.56 Конст., с което завършва примерното изброяване на основните права на гражданите в гл. II „Основни права и задължения на гражданите“ (чл.25-55) се извежда разбирането, че то се разпростира за всички основни права, включително и за онези от тях, които са включени в други части на Конституцията ( чл.17, чл.120, ал.2 и др. (р.№ 15 от 20 септември 1993 г. по к.д.№ 17/1993 г.; р.№ 1 от 28 февруари 2008 г. по к.д. № 10/2007 г.; р. № 6 от 27 април 2010 г. по к.д. № 16/2009 г. и др.; вж. Неновски, Н. Конституция на Република България, изд. Сиби, С., 2001г., с.13-135; Друмева, Ем., Конституционно право, изд. Сиела, С., 2013г., с.678-679 и др.).

На това основание разпоредбата на чл.53, ал.6 Конст ( вж. по-горе № 9-11) ,която обобщава съдържанието на конституционното право на образование, разпростира своето действие върху всички видове висши училища, включително и частните висши училища и подпомагането на способните обучаващи се в тях студенти (изр.1), контролът на държавата –върху всички висши училища ( изр.2).

13. Сезиращото искане повдига два правни въпроса, по които си позволявам да взема отношение.

**Първият** от тях се отнася за **позоваването на чл.19, ал.1 и 2 Конст**, като основание за противоконституционност на чл.8, т.3 ЗВО. Според мен позоваването на тази конституционна разпоредба за свободната стопанска инициатива и задължението на закона да създава и гарантира на всеки гражданин упражняването на свободна стопанска инициатива и еднакви правни условия за стопанска дейност, които предотвратяват злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитата на правата на потребителите в процесния случай е **неуместно**. Тези разпоредби от глава I на Конституцията „Основни начала“ на Конституцията са в основата за развитие на **икономиката** и ми се струва неотнормимо към правото на образование, като **духовно благо и конституционно право по чл.53 Конст** ( вж. по-горе № 6-12) и натоварва неоправдано правото на образование- предмет на настоящето дело, като **върховна духовна конституционна културна ценност**. В този смисъл е и практиката на Конституционния съд. Приложното поле на разпоредбата чл.19, ал.2 Конст „ ...не е от сферата на дейността на образованието. Нейното приложно поле е сферата на стопанската дейност. Затова позоваването на чл.19, ал.2 е неуместно.“ ( р.№ 9 от 10 май 2018 г. по к.д. № 5 от 2017 г.; в този смисъл вж. и р.№ 17 от 24.11.1992 г. по к.д.№ 17/1992 г.; вж.р.№ 2 от 13 март 2003 г. по к.д. № 20/2002 г. и др.).

14. **Вторият** въпрос се отнася до **правната природа на правото на образование**. Тук нещата са по сложни. Според мен действащата Конституция

го отнася към групата на „културните права”. според възприетата универсална класификация на правата на човека в Международния пакт за икономически, социални и културни права на ООН от 1966 г. (МПИСКП; чл.13-15), по който България е страна по смисъла на чл.5, ал.4 и чл.149, ал.1, т.4 Конст, наред с правото на всеки „да се ползва от научния прогрес и културните ценности ( чл.13 и 15 от същия Пакт и чл.53 и 54 Конст). То **не е социално право** и по смисъла на социалните права по чл. 9-12 МПИСКП. По действащата Конституция „социални в широкия смисъл” са: трудовите, осигурителните и правата по социалното подпомагане( чл.47-52 Конст.; Мръчков, В., Социални права на българските граждани, 2. изд., изд. Сиела, 23-44 и сл.). Получаването на стипендия от способните студенти във висшите училища, което има предвид чл.53, ал.6 Конст е основно **индивидуално парично подпомагане, насърчение и инвестиция от държавата** в способните студенти при упражняване на тяхното право на висше образование и, струва ми се очевидно не се включва нито едно от тях. То е конституционно **културно право от духовната област (от високите етажи на духовните права)** на българските граждани –способни студенти във всички висши училища за придобиване на повече научни знания и духовно богатство по чл.6, ал.2 и чл.53, ал.6, на които противоречи чл.8, т.3 ЗВО, с произтичащите от това последици по чл.149, ал.1, т.2, предл. първо Конст (вж. в този смисъл и р.№ 5 от 29 юни 2000 г. по к.д. № 4/2000 г.).

15. Накрая по реда на изложението, но не и по значение : **”Подкрепата на образованието”**, като обобщаващо понятие ” е национална историческа културна традиция и приемственост на българската държава в 13- вековното ѝ съществуване, въпреки историческите превратности, които преживява. Тя присъства и в първите три конституции на Третата българска държава, предшестващи действащата Конституция от 1991 г.: Търновската конституция от 16 април 1879 г.- чл.78, Конституцията от 1947 г.- чл.79 и Конституцията от 1971 г.- чл.45 с тенденция на разширяване на обхвата ѝ. Ползва се с широко международно признание и престиж. Член 53, ал.3, 5 и 6 Конст обогатяват тази традиция в областта на висшето образование .Големият руски езиковед и историк академик Дмитрий Лихачов (1906 -1999 г.) определя средновековната българска държава, като **„Държава на духа.”** А Маргарет Тачър (1925-2013 г.) - министър на образованието (1970 -1974 г.) и министър –председател на Великобритания (1979- 1991 г.), в програмата за посещението ѝ в България, през 1972 г. ,като министър на образованието, е включено разглеждане на Техникума по химия в Стара Загора, след което изразява впечатленията си в Книгата за почетни гости: **”В България има един Бог- това са децата, една религия-това е образованието и един храм-това е училището.”** (цит. по Г.Йорданов, Притаени мигове. Книга 3. Поврати, изд. Захари Стоянов, С.2020, с.386).

**В заключение** на предходното изложение, подкрепям искането на Омбудсмана в частта „ държавните” от чл.8, т.3 от Закона за висшето образование да бъде обявена за противоконституционна по чл.149, ал.1, т.2, предл. първо от Конституцията, поради противоречието ѝ с чл.6, ал.2 и чл.53, ал.6 Конст.

12 февруари 2023 г.

проф. д.ю.н. Васил Мръчков