

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



3.4.2023 г.

30-116 / 03.04.2023

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 87 КЛ
Дата 04.04.23г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 4 от 10.01.2023 г.

**СТАНОВИЩЕ НА
ПЛЕНУМА НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

по к. д. № 20/2022 год.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 10 януари 2023 год. Конституционният съд с определение по к. д. № 20/2022 год. е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 в частта

„държавните“ от Закона за висшето образование (Обн. ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 год., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 год.).

Със същото определение и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Върховният административен съд (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция за представяне на писмено становище по к. д. № 20/2022 год. в 30-дневен срок от уведомяването.

Конституционно дело № 20/2022 год. е образувано на 24.11.2022 год. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование (Обн. ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 год., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 год., ЗВО) в частта „държавните“ поради противоречието ѝ с чл. 53, ал. 1 и ал. 6 и с чл. 6 от Конституцията на Република България.

В сезиращото Конституционния съд искане омбудсманът излага, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО предвижда, че държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование, като: „субсидира обучението на студентите в държавните висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове“, като по този начин законовата регламентация не допуска държавата да субсидира обучението на студентите в частните висши училища и да им осигурява стипендия при определени условия.

На първо място - омбудсманът излага, че посочената законова разпоредба в оспорената ѝ част нарушава правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Конституцията като основно право на гражданите.

На следващото място - омбудсманът поддържа, че на правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Основния закон, съгласно чл. 53, ал. 6 от Конституцията, съответства задължението на държавата да насърчава образованието, като за целта създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти, създава условия за професионално обучение и преквалификация, както и осъществява контрол върху всички видове и степени училища. Излага, че посочената разпоредба въвежда едно многосъставно задължение за насърчаване на образованието, което включва отделни относително самостоятелни задължения като например създаването и финансирането на училища, подпомагането на способни ученици и студенти и др.

Поддържа, че оспорената законова разпоредба не допуска държавата да субсидира обучението на студентите в частните висши училища, нито да им осигурява стипендия, с което се нарушава конституционното изискване държавата да насърчава образованието, като създава и финансира училища и подпомага способни ученици и студенти, като по този начин се накърняват правата по чл. 53, ал. 6 от Конституцията като проявления на правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Основния закон.

На следващо място - излага, че задължението на държавата за подпомагане на ученици и студенти е в зависимост от това дали те са „способни“, а не в зависимост от това дали същите упражняват правото си на образование в държавни или частните училища, поради което счита, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в оспорената ѝ част противоречи и на чл. 6 от Конституцията, като нарушава равенството на гражданите пред закона като основно конституционно право. Посочва, че предвиденото в Конституцията задължение на държавата за подпомагане на образованието се осъществява в частност и чрез изплащането на

стипендии на студенти за постигнати успехи в течение на семестриалното им обучение. Изпълнението на конституционното задължение на държавата за подпомагане на студентите, според омбудсмана, не може да бъде поставено в зависимост от това чия е собствеността на училището. Вносителят заключава, че законодателят вместо да насърчава способните студенти и в частните висши училища, ги лишава от право на стипендия, дори когато имат отличен успех, и посочва, че в сферата на образованието дискриминацията е забранена по отношение на достъпа до образование, получаването на образование, достъпа до стипендии и други.

На 30.11.2022 год. вносителят прави допълнение към искането, в което приема, че оспорената разпоредба представлява „дискриминационен подход и неравно третиране“ от законодателя не само на учащите в частните висши училища, а и на студентите в държавните университети, обучаващи се в платена форма на обучение. Омбудсманът обобщава, че е нарушение на Конституцията неравното третиране, при което не се вземат предвид еднакво способностите и необходимостта от равно стимулиране на всички способни студенти независимо от вида на висшето учебно заведение и формата на обучение в него.

СТАНОВИЩЕ ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО

Пленумът на ВАС изразява становище, че искането на омбудсмана на Република България – легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 3 от Основния закон, е допустимо. Искането е за установяване на противоконституционност на разпоредба на закон, за която се твърди, че накърнява изрично прогласени в Основния закон права и свободи на гражданите. Направено е в писмена форма и е мотивирано, с което са

спазени изискванията на чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и има изискуемите от чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС форма и реквизити. Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за допустимостта по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

СТАНОВИЩЕ ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО

Разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО предвижда, че държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование, като: субсидира обучението на студентите в държавните висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове. Следователно законът урежда финансирането/субсидирането от държавата на обучението на студенти в държавните висши училища, като средства от държавния бюджет се предоставят само на тези юридически лица. Техните ректори са второстепенни разпоредители с бюджет по смисъла на чл. 11, ал. 9 от Закона за публичните финанси.

Искането на омбудсмана се заключава до това, че в нормативната уредба е изключена възможността държавата (при определени условия) да осигурява стипендия на „способни“ студенти, учащи в частни висши училища. Подобно задължение на държавата по същността си е обусловено от задължение за предоставяне на средства от държавния бюджет на частни висши училища с цел подпомагане на „способни“ студенти по смисъла на чл. 53, ал. 6 от Конституцията.

В действителност, съгласно посочената разпоредба на Основния закон държавата е длъжна да насърчава образованието, като подпомага

способни ученици и студенти. Как обаче следва да се реализира това задължение на държавата, е въпрос на законодателна уредба, като предоставянето на стипендия на способни студенти е един от възможните способи за това като форма на подпомагане, но не съществува конституционен императив в този смисъл. В дискрецията на законодателя е да определи начините и формите, чрез които държавата да изпълни конституционното си задължение за подпомагане на способни ученици и студенти.

В тази връзка омбудсманът, позовавайки се на задължението на държавата да подпомага способни студенти, поддържа, че щом законът предвижда възможност при определени условия държавата да осигурява стипендия на студенти, учащи в държавни висши училища, то по този начин дискриминира студентите в частните университети, които, макар и „способни“, не могат при никакви условия да бъдат подпомогани от държавата чрез стипендия.

С оглед на гореизложеното, поставеният със сезиращото Конституционния съд искане на омбудсмана на Република България правен въпрос се свежда до това - дали лишаването на учащите в частни висши училища от правото да получават стипендии от държавния бюджет води до дискриминация на последните, като ги поставя в по-неблагоприятно положение спрямо студентите от държавните висши училища, които имат това право.

Безспорно следва да се приеме, че е налице неравно третиране, когато студентите в държавните и частните висши училища се намират в идентични или поне в сравними ситуации. Ако първите обективно се намират в различна ситуация в сравнение с вторите, разликата в третирането на тези две групи субекти би била допустима. В това

отношение следва да се подчертае, че разглеждането на тази сравнимост не трябва да се прави общо и абстрактно, а специфично и конкретно с оглед на съответната престация (вж. в този смисъл Решение на СЕС от 10 май 2011 г., C-147/08, R., т. 42). Признаците, които характеризират правните положения и сходния им характер, трябва да бъдат определени и преценени според предмета и целта на разпоредбата, с която се въвежда разглежданото различие. Освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданата разпоредба (вж. в този смисъл Решение на СЕС от 16 декември 2008 г. по дело A. A. et L. и др., известно като "A." (C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 26).

Следователно наличието на идентични или сравними положения не следва да се преценява абстрактно, а единствено по отношение на твърдяната в конкретния случай дискриминация. В настоящия случай твърдяната дискриминация се изразява в непредоставянето на стипендии за отличен успех от държавния бюджет на студентите, обучаващи се в частни висши училища. Твърдението, че двете групи субекти се намират при сравними сходни обстоятелства би могло да се обоснове със следните съображения: 1. наличието на единни държавни изисквания за придобиване на образователно-квалификационни степени, 2. наличието на едни и същи държавни изисквания за признаване и регистрация на дипломите на висше образование, 3. наличието на равен достъп до работа съобразно квалификацията, без значение на вида на висшето училище. Тези съображения обаче не са достатъчни и при всички положения не са пряко релевантни, за да обосноват извода, че студентите в държавните и частните висши училища се намират в същото или сходно положение в разглежданата хипотеза. Обстоятелството, че важат единни държавни изисквания за придобиване на образователно-квалификационни степени,

няма връзка с въпроса за възможността и условията за отпускане на стипендии за отличен успех от държавния бюджет. Второто съображение, а именно: наличието на едни и същи държавни изисквания за признаване на дипломите за висше образование, също няма пряко отношение към реда и условията за отпускане на стипендии за отличен успех, а по-скоро към съдържанието и качеството на съответните учебни програми. Не би могло да се възприеме като сходно обстоятелство и равният достъп до работа на студентите, завършили държавни и частни учебни заведения, тъй като не се отнася до процеса на обучение. Извод за неравно третиране не може да бъде обоснован и въз основа на чл. 53, ал. 6 от Конституцията, според който държавата насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способните ученици и студенти и създава условия за професионално обучение и преквалификация. Това задължение на държавата може да се материализира в различни форми. Държавата може да реши да подпомага способните ученици и студенти не само чрез отпускането на стипендия за отличен успех, но и посредством други по вид и цел материални и нематериални средства и способности за насърчаването им. Следователно не може да бъде направен изводът, че чл. 53, ал. 6 от Конституцията вменява на държавата задължение да предоставя от държавния бюджет стипендии за отличен успех на студентите, обучаващи се в частни висши учебни заведения.

Както беше посочено по-горе, наличието на сравнимост на положенията, в които се намират двете категории студенти, трябва да се прави специфично и конкретно с оглед на съответната престация (вж в този смисъл Решение на СЕС от 10 май 2011 г., C-147/08, R., т. 42).

Тъй като твърдяната дискриминация в конкретния случай се отнася до непредоставянето от държавния бюджет на стипендии за отличен успех на студентите, обучаващи се в частни висши училища, начинът и редът за

финансиране на държавните и частните висши училища е с централно значение за въпроса дали студентите в двата вида учебни заведения се намират в същото или сходно положение, тъй като предоставянето на стипендии за отличен успех е въпрос, пряко свързан с въпроса за финансирането и издръжката на съответните висши учебни заведения. В тази връзка трябва да се посочи, че за разлика от частните висши учебни заведения, държавните висши училища са на бюджетна издръжка. Държавата е собственик на последните и като такъв поема отговорност не само за издръжката и финансирането на материалната им база, но и за финансовото стимулиране на студентите, обучаващи се в тях. В действителност, съгласно чл. 13, ал. 1 ЗВО държавните висши училища се създават и осъществяват дейността си въз основа на предоставена държавна собственост и ежегодна държавна субсидия. За разлика от тях, както произтича от разпоредбата на чл. 14, ал. 4 ЗВО, отговорност за цялостната дейност, управление и финансово състояние на частните висши училища носят техните учредители. Тази отговорност се отнася в частност и за финансовото обезпечаване и осигуряване на материална база и средства за издръжка на съответното частно учебно заведение. Въпросът за финансовото насърчаване на определени студенти, и по-конкретно на тези от тях с отличен успех, се отнася следователно към сферата на отговорност на учредителите на съответното частно висше училище. Няма нито конституционна, нито законова пречка ръководните органи на съответното частно учебно заведение да решат да предоставят стипендии за отличен успех при условия и в размер, които намерят за подходящи. Да се вменява такава отговорност на държавата, при положение че отговорност за цялостната дейност на частните висши училища носят техните учредители, е следователно неправилно.

Нещо повече, както беше посочено по-горе, при извършване на преценката за наличие на сравними положения трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданата правна уредба, установяваща разлика в третирането (вж. в този смисъл Решение на СЕС от 16 декември 2008 г. по дело A. A. et L. и др., известно като "A." (C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 26). В тази връзка следва да се подчертае, че принципите и целите на държавната политика в областта на образованието се състоят по-конкретно в разграничаването на финансирането, от една страна, на държавните висши училища, и от друга страна, на частните висши училища. Докато държавата поема финансовата тежест за издръжката на първите, учредителите, или съответният частен собственик, поема финансовата тежест за издръжка на вторите. Този базисен принцип в организацията на висшето образование в Република България е следователно определящ при преценката на наличие на сравними ситуации в разглежданата хипотеза. Той налага заключението, че студентите в държавните и в частните висши училища не се намират в сравними положения по отношение на предоставянето на стипендии за отличен успех от държавния бюджет. Следователно изводът, че студентите, обучаващи се в държавни и в частни висши учебни заведения, се намират в същото или сходно положение по отношение на възможността за предоставяне на стипендии за отличен успех от държавния бюджет, е необоснован и неправилен. Поради това неоснователно е и твърдението, че същите са неравно третирани от закона.

Ирелевантни към въпроса за противоконституционност са аргументите на омбудсмана, изложени в допълнителното искане, тъй като те касаят формата на обучение в държавните висши училища, а не вида на учебното заведение, и не са предмет на оспорената законова разпоредба.

Предвид изложените аргументи, Пленумът на ВАС намира, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта относно думата „държавните“ не е в противоречие с Конституцията, а сезиращото искане на омбудсмана, като неоснователно, следва да бъде отхвърлено.

Приложение:

- 1. Препис-извлечение от протокол от заседание на Пленума на Върховния административен съд, проведено на 27 март 2023 г.*

3.4.2023 г.

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

X

Подписано от: Georgi Zlatev Cholakov

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ**