



ЕВРОРАЙТС Асоциация за Европейска интеграция и права на човека

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

**ОТ АДВ. МИХАИЛ ЕКИМДЖИЕВ И
АДВ. КАТИНА БОНЧЕВА, КАТО
ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА
ФОНДАЦИЯ „АСОЦИАЦИЯ ЗА
ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ И
ПРАВА НА ЧОВЕКА“**

сл. адрес: гр. Пловдив, ул. „Хан
Кубрат“ № 1, „Делови център
Пловдив“, ет. 6, офис 606

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 5/2017 г.**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

1. Конституционно дело № 5 от 2017 г. е образувано по искане на 71 народни представители от 44-то Народно събрание, по чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията на Република България, с твърдение за противоконституционност и за несъответствие 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./ с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна.

2. С Определение от 31.10.2017 г. Конституционният съд е отправил покана към Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ да предложи становище по предмета на делото.

3. В указания в Определението от 31.10.2017 г. 30-дневен срок (получено от нас на 06.11.2017 г.), представяме нашето становище, засягащо единствено т. 6 от искането на народните представители. Според нас, искането е неоснователно в тази част. В подкрепа на тази теза, излагаме следните аргументи:

I. ВЪВЕДЕНИЕ

4. В т. 6 народните представители правят искане, на основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията, Конституционният съд да установи несъответствието на следните норми:

(а) Член 10, ал. 1, ал. 2, ал. 3, ал. 4 и ал. 5 от ЗУПО и чл. 256, ал. 3 от ЗУПО в частта „*както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства*“;

(б) Член 269, ал. 1, т. 4 от ЗУПО в частта „*и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет*“ и на

(в) Член 287, чл. 288, чл. 301 и § 17 от ЗПУО

с международните договори, по които България е страна, а именно:

– с първичното право на Европейския съюз - чл. 107, чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (съответно чл. 87 и чл. 88 от Договора за създаване на Европейската общност) и

– с вторичното право на Европейския съюз - 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 Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта *de minimis*, публикуван в Официален вестник L 352 от 24.12.2013 г., както и чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (публикуван в Официален вестник L 248 от 24.09.2015).

5. Посочените в т.4 разпоредби от ЗПУО се отнасят до предоставянето на държавни субсидии за частните детски градини и частните училища, включени в системата на държавно финансиране. В искането се поддържа становището, че така уредената в ЗПУО държавна субсидия за частните детски градини и частни училища е по своята същност държавна помощ, която „нарушава конкуренцията чрез фаворизиране на определени организации“, които са стопански субекти, предоставящи образователни услуги. Твърди се, че получателите на държавната помощ – частните детски градини и частни училища, включени в системата на държавно финансиране, имат предимство пред своите конкуренти, които не са включени в тази система. Посочва се, че държавата предоставя държавни ресурси на селективна база, тъй като интервенцията дава предимство само на вписаните (по преценка на съответния орган на изпълнителната власт) в регистъра на институциите в системата на предучилищното и училищното образование частни детски градини и училища.

6. 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 не било налице в конкретния случай с предоставянето на държавни субсидии за частни детски градини и частни училища и поради това нормите, които го допусkali, нарушавали първични и вторични норми от правото на ЕС (виж точка 4 от настоящото становище).

II. ПРИЛОЖИМА ПРАВНА РАМКА

A. Законодателство на ЕС

7. ДОГОВОР ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ДФЕС), в сила от 1 декември 2009 година, консолидиран текст, обнародван, в Официален вестник (С ОВ), брой 326 от 26 октомври 2012 г.:

Член 107 от ДФЕС (предишен член 87 от ДЕО)

1. Освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава-членка или чрез ресурси на държава-членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите-членки, е несъвместима с вътрешния пазар.

2. За съвместими с вътрешния пазар се считат:

- а) помощи със социален характер, предоставени на отделни потребители при условие, че тези помощи се предоставят, без да се прави разграничение по отношение на произхода на засегнатите стоки;
- б) помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития;
- в) помощи, предоставени на икономиката в отделни региони на Федерална република Германия, които са засегнати от разделението на Германия, доколкото тези помощи са необходими, за да се компенсират икономическите затруднения, предизвикани от това разделение. Пет години след влизането в сила на Договора от Лисабон, Съветът, по предложение на Комисията, може да приеме решение за отмяна на настоящата буква.

3. За съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат:

- а) помощите за насърчаване на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е необичайно ниско или където има високо равнище на непълна заетост, както и на регионите, посочени в член 349, като се вземе предвид структурната, икономическата и социалната ситуация в тях;
- б) помощите за насърчаване изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава-членка;
- в) помощите, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес;
- г) помощите за насърчаване на културата и опазване на наследството, доколкото тези помощи не засягат условията на търговия и конкуренция в рамките на Съюза в степен, противоречаща на общия интерес;
- д) такива други видове помощи, каквито могат да бъдат определени с решение на Съвета, по предложение на Комисията.

Член 108 от ДФЕС (предишен член 88 от ДЕО)

1. Комисията, в сътрудничество с държавите-членки държи под постоянно наблюдение всички системи за предоставяне на помощ, съществуващи в тези държави. Тя предлага на последните всички подходящи мерки, които са необходими за последователно развитие или функциониране на вътрешния пазар.

2. Ако Комисията, след като е уведомила всички заинтересовани страни да представят своите мнения, установи, че помощта, предоставена от държавата или чрез ресурси на държавата, е несъвместима с вътрешния пазар в съответствие с член 107, или че тази помощ е била използвана не по предназначение, тя взема решение, че съответната държава-членка е задължена да отмени или измени тази помощ в срок, който Комисията определя.

Ако съответната държава не се съобрази с това решение в определения срок Комисията или всяка друга заинтересована държава може, чрез дерогация от разпоредбите на членове 258 и 259, да отнесе въпроса пряко до Съда на Европейския съюз.

По искане на държава-членка, Съветът с единодушие може да реши, че помощта, която държавата предоставя или има намерение да предостави, се счита за съвместима с вътрешния пазар, чрез дерогация от разпоредбите на член 107 или от предвидените в член 109 регламенти, ако такова решение може да бъде оправдано с извънредни обстоятелства. Що се отнася до въпросната помощ, ако Комисията вече е започнала процедурата, предвидена в първа алинея от настоящия параграф фактът, че заинтересованата държава е отправила искане до Съвета води до спирането на тази процедура, докато Съветът вземе отношение по въпроса.

Ако Съветът не е изразил отношението си в срок от три месеца от подаването на молбата, Комисията се произнася по случая.

3. Комисията следва да бъде информирана в разумен срок, който да ѝ даде възможност да представи своето становище по отношение на всякакви планове за предоставянето или изменението на помощта. Ако тя счита, че такъв план е несъвместим с вътрешния пазар, като се позовава на член 107, тя без забавяне започва процедурата, предвидена в параграф 2. Заинтересованата държава-членка не може да започне прилагането на предложените мерки, докато тази процедура не доведе до постановяването на окончателно решение.

4. Комисията може да приема регламенти относно категориите държавни помощи, за които Съветът е определил, в съответствие с член 109, че могат да бъдат освободени от процедурата, предвидена в параграф 3 от настоящия член.

8. РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1407/2013 НА КОМИСИЯТА от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта *de minimis*

Член 1 Приложно поле

1. Настоящият регламент се прилага за помощите, предоставяни на предприятия от всички сектори, с изключение на:

а) помощите, предоставяни на предприятия, които извършват дейност в сектора на рибарството и аквакултурите, обхванати от Регламент (ЕО) № 104/2000 на Съвета (14);

б) помощите, предоставяни на предприятия, които извършват дейност в областта на първичното производство на селскостопански продукти;

в) помощите, предоставяни на предприятия, които извършват дейности в сектора на преработката и търговията със селскостопански продукти, в следните случаи:

i) когато размерът на помощта е определен въз основа на цените или количествата на този вид продукти, изкупувани от първичните производители или предлагани на пазара от съответните предприятия;

ii) когато помощта е свързана със задължението да бъде прехвърлена частично или изцяло на първичните производители;

г) помощите за дейности, свързани с износ за трети държави или държави членки, по-конкретно помощите, пряко свързани с изнасяните количества, със създаването и функционирането на дистрибуторска мрежа или с други текущи разходи, свързани с износа;

д) помощите, подчинени на преференциалното използване на национални продукти спрямо вносни такива.

2. Когато дадено предприятие упражнява дейност в секторите, посочени в параграф 1, букви а), б) или в), както и в един или повече от секторите или дейностите, обхванати от настоящия регламент, настоящият регламент се прилага спрямо помощта, предоставяна за съответните един или повече сектори или дейности, при условие че съответната държава членка гарантира посредством подходящи средства, като например разделение на дейностите или разграничаване на разходите, че дейностите в изключените сектори не се ползват от помощ *de minimis*, предоставена съгласно настоящия регламент.

Член 3 Помощ de minimis

2. Общият размер на помощта de minimis, предоставяна във всяка държава членка на едно и също предприятие, не надхвърля 200 000 EUR за период от три бюджетни години.

Общият размер на помощта de minimis, предоставяна във всяка държава членка на едно и също предприятие, което осъществява сухопътни товарни превози за чужда сметка или срещу възнаграждение, не надхвърля 100 000 EUR за период от три бюджетни години. Тази помощ de minimis не се използва за придобиването на товарни автомобили за сухопътен транспорт.

9. РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2015/1589 НА СЪВЕТА от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (кодифициран текст)

Член 2 Уведомяване за нова помощ

1. Освен когато е предвидено друго в нормативните актове, приети съгласно член 109 от ДФЕС или други релевантни разпоредби от него, за всички планове за предоставяне на нова помощ се отправя уведомление до Комисията в подходящ срок от съответните държави членки. Комисията незабавно информира съответната държава членка за получаването на уведомление.

Б. Релевантното национално законодателство

10. ЗАКОН ЗА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ, в сила от 01.08.2016 г. (Обн. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.98 от 9 Декември 2016г., изм. ДВ. бр.105 от 30 Декември 2016г., изм. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017г.)

Чл. 10. (1) За осъществяване на задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците, както и за училищното образование на учениците по чл. 9, ал. 2, частните детски градини и частните училища може да получават държавна субсидия при условията и по реда на този закон.

(2) Включването на частните детски градини и частните училища в системата на държавно финансиране се извършва по тяхно заявление, направено по ред, определен с държавния образователен стандарт за финансирането на институциите.

(3) Когато частните детски градини и частните училища получават държавна субсидия, те могат да извършват дейности срещу заплащане само извън финансираните от държавата.

(4) Частните детски градини и частните училища, които са включени в системата на държавно финансиране, осигуряват възможност 20 на сто от приеманите в тях деца и ученици, в това число деца и ученици с изявени дарби и/или със специални образователни потребности, да се обучават без заплащане на дейностите по ал. 3.

(5) Приемът на деца и ученици по реда на ал. 4 се извършва в началото на всяка учебна година – за детските градини, и в началото на всяка образователна степен – за училищата, при условия и по ред, определени в правилника на съответната институция.

Чл. 256. (1) Органите на местното самоуправление осигуряват и контролират:

1. условията и организацията на дейностите в предучилищното образование в общинските детски градини;

2. обхвата на подлежащите на задължително предучилищно и училищно образование деца и ученици;

3. условията за функциониране и развитие на общинските центрове за подкрепа за личностно развитие;

4. финансирането на делегираните от държавата дейности и на местните дейности по образование;

5. необходимото имущество за функциониране на общинските институции в съответствие с държавния образователен стандарт за физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини, училищата и центрoвете за подкрепа за личностно развитие;

6. условията за целодневната организация на учебния ден;
7. сигурността на децата и учениците в детските градини, училищата и центровете за подкрепа на личностно развитие;
8. здравното обслужване на децата и учениците в детските градини и училищата;
9. условията за детско и ученическо хранене, отдих и спорт;
10. безплатен транспорт на децата и учениците при условията на този закон;
11. разходването и разпределението на други целеви средства от бюджета;
12. изпълнението на общинската програма за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците в системата на предучилищното и училищното образование и реализирането на местните политики.

(2) Кметовете на общините съгласуват държавния план-прием за училищата по чл. 142, ал. 3, т. 1 и 5, както и допълнителния държавен план-прием за училищата по чл. 142, ал. 4.

(3) Кметовете на общините упражняват контрол върху начина на изразходване на предоставените средства на общинските детски градини и училища, на общинските центрове за подкрепа за личностно развитие, включително и ако е налице възлагане по реда на чл. 198, ал. 2, както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства.

(4) Органите на местното самоуправление и местната администрация осъществяват и други правомощия, предвидени в този закон и в други нормативни актове.

Чл. 287. (1) Средствата от държавния бюджет за издръжка на дейностите по възпитанието и обучението на децата и учениците в частните детски градини и училища се определят по бюджетите на общините, на чиято територия се намира тяхното седалище, въз основа на стандарти за дете и ученик и на броя на децата и учениците.

(2) Средствата, получени от общината по стандарти, се разпределят между частните училища и детски градини, включени в системата на държавно финансиране въз основа на броя на децата и учениците. В тези случаи се прилага разпоредбата на чл. 282, ал. 13.

(3) С получените от държавния бюджет средства частните детски градини и частните училища финансират само дейностите по обучение, възпитание и социализация на децата и учениците, определени с акта по чл. 282, ал. 2.

(4) С приходите от дейностите срещу заплащане по чл. 10, ал. 3, както и с приходи, реализирани на друго основание в частните детски градини и частните училища не могат да се финансират разходи за дейности, финансирани със средства от държавния бюджет.

(5) За изразходваните средства по ал. 1 и по чл. 283, ал. 3 частните училища и частните детски градини водят обособена аналитична отчетност.

(6) Частните детски градини и частните училища изготвят и представят периодични касови отчети за разходите по ред, определен от министъра на финансите и от министъра на образованието и науката.

(7) Неизразходваните средства от субсидията на частните детски градини и частните училища в рамките на текущата година могат да се използват само за финансиране на същите дейности през следващата година.

(8) При прекратяване на участието на частните детски градини или частните училища в системата на държавно финансиране или при прекратяване на дейността им неизразходваните средства от държавния бюджет подлежат на възстановяване при условия и по ред, определени с държавния образователен стандарт за финансирането на институциите.

(9) Общината и регионалното управление на образованието осъществяват контрол върху разходваните от частните детски градини и училища средства, получени от държавния бюджет.

Чл. 288. При установяване на нарушение на нормативните актове, извършено от частната детска градина или от частното училище, включени в системата на държавното финансиране, както и при ниски образователни резултати, определени по методологията по чл. 284, ал. 4, се преустановява предоставянето на средства от държавния бюджет до отстраняване на нарушенията при условия и по ред, определени в държавния образователен стандарт за финансирането на институциите.

Чл. 301. (1) Дейностите извън финансираните от държавата по чл. 10, ал. 3, които се извършват срещу заплащане от частните детски градини или училища, се определят с правилника на съответната частна детска градина или частно училище.

(2) Условиата и редът за заплащане на дейностите по ал. 1 и размерът на плащането се определят с договор между частната детска градина или частното училище и родителя на детето или ученика.

(3) Частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, могат да събират средства от родителите за компенсиране на извършени от тях разходи за осигуряване и поддържане на материално-техническата база, в която се извършват дейностите по осъществяване на задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците, като максималният размер за дете или ученик се определя съгласно методика, утвърдена с държавния образователен стандарт за финансирането на институциите.

(4) Участието на детето или ученика в дейности по ал. 1 не може да е задължително условие за неговото записване в частна детска градина или училище и участието му в дейностите по задължително предучилищно и училищно образование.

§ 17. Субсидия от държавния бюджет при условията и по реда на този закон се предоставя от бюджетната 2018 г. за частните детски градини и частните училища, вписани в регистъра на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

III. ПРАВЕН АНАЛИЗ

A. Относно съответствието на българската правна уредба със системата на ЕС за контрол на държавните помощи

** Понятието за „държавна помощ“ по смисъла на чл. 107, параграф 1 от ДФЕС*

11. Съгласно постоянната съдебна практика на Съда на Европейския съюз (СЕС) квалифицирането на национална мярка като „държавна помощ“ по смисъла на чл. 107, параграф 1 ДФЕС изисква кумулативно да са изпълнени всички посочени в тази разпоредба условия. Първо, трябва да става въпрос за намеса на държавата или посредством ресурси на държавата. Второ, тази намеса трябва да е в състояние да засегне търговията между държавите-членки. Трето, тя трябва да предоставя селективно предимство на своя получател. Четвърто, трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията. (решения от 21 декември 2016 г., Commission/Hansestadt Lubeck, C-524/14 P, т. 40 и от 21 декември 2016 г., Commission/World Duty Free Group SA и др.)

12. Член 107, параграф 1 ДФЕС установява принципа за забрана на държавната помощ. В случай че горепосочените условия са изпълнени, националната мярка ще бъде счегена за несъвместима с вътрешния пазар и не трябва да бъде прилагана, освен ако, и докато Европейската комисия не е взела решение, с което установява, че мярката е съвместима с вътрешния пазар на база едно от основанията, посочени в чл. 107, параграф 3 ДФЕС.

13. Разпоредбата на чл. 108 ДФЕС урежда процедурата за разглеждане доколко дадена държавна помощ, ако е квалифицирана като такава по смисъла на чл. 107, параграф 1 от ДФЕС, е съвместима с вътрешния пазар. Във втория параграф на чл. 108 ДФЕС е определена формалната процедура по разследване, а третият параграф предвижда задължение за уведомяване и за спиране действието на мярката до постановяване на окончателно решение.

14. Това задължение за уведомяване и за спиране на действието на мярката по чл. 108, параграф 3 ДФЕС не се прилага по отношение на случаите, изброени в регламентите, приети съгласно чл. 109 ДФЕС (в т.ч. Регламент за помощ *de minimis*). Следователно държава-членка може да въведе национална мярка без да уведомява ЕК, ако тя попада в обхвата на някой от горепосочените регламенти.

15. Така, в Регламента за помощ *de minimis* е установено, че за помощ, която не надхвърля 200 000 EUR за период до три години, се приема, че не засяга търговията между държавите-членки и не нарушава или не заплашва да наруши конкуренцията и следователно не попада в обхвата на чл. 107, параграф 1 ДФЕС.

16. Следва да се отбележи, че правото на Съюза в областта на конкуренцията, и в частност забраната по чл. 107, параграф 1 ДФЕС, се отнася единствено до дейността на предприятия (в този смисъл решение от 23 март 2006 г., C-237/04 *Enirisorse Spa*, т. 28 и 29) и се прилага само когато бенефициерът на мярката е „предприятие“ по смисъла на европейското право.

17. Следователно, в конкретния случай следва да се прецени, на първо място, дали частните детски градини и частните училища, включени в системата на държавно финансиране, могат да бъдат квалифицирани като „предприятия“ по смисъла на чл. 107, параграф 1 ДФЕС, на второ място, дали със спорните разпоредби на ЗПУО, предоставящи държавна субсидия, се цели да им се предостави селективно икономическо предимство пред други частни детски градини и частни училища, невключени в системата на държавно финансиране, на трето място, дали тази национална мярка представлява намеса на българската държава или чрез нейни ресурси и на четвърто място, дали въпросната субсидия може да засегне търговията между държавите членки и да наруши или да заплаши да наруши конкуренцията на вътрешния пазар.

* Относно понятията „предприятие“ и „икономическа дейност“

18. Съгласно постоянната практика на СЕС, понятието „предприятие“, разглеждано в контекста на европейското право в областта на конкуренцията, се отнася до всеки субект, който извършва *стопанска/икономическа дейност*, независимо от неговия правен статут и начин на финансиране (решение от 10 януари 2006 г., C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze* и др. т. 107). Следователно въпросът дали извършващият съответната дейност правен субект има качеството на „предприятие“ зависи от това дали неговата дейност може да бъде квалифицирана като „икономическа“, а не от публичноправния или частноправния му статут. Тоест, единственият относим критерий е дали субектът извършва стопанска дейност.

19. Не е изключено един и същ правен субект да упражнява няколко дейности – както икономически, така и неикономически. За да се установи доколко съответните дейности са стопански, трябва да се изследва естеството на всяка една дейност по отделно и квалификацията „стопанска дейност“ да се приложи съответно за всяка една от анализиранияте дейности (решения от 1 юли 2008 година, *MOTOE*, C-49/07, т. 25; решение от 24 октомври 2002 г., *Aeroports de Paris/Commission*, C-82/01, т. 75). В този смисъл, когато един субект осъществява едновременно функции в частен интерес и такива в публичен интерес, то само функциите му в частен интерес представляват стопанска

дейност, заради която може да бъде дефиниран като „предприятие“ (решение от 12 декември 2006 г., Case T-155/04 Selex Sistemi Integrati “Eurocontrol”). Следователно субект, който извършва както стопански, така и нестопански дейности, трябва да се разглежда като предприятие и да попада в приложното поле на контрола върху държавните помощи само по отношение на извършваните от него икономически дейности.

20. Според практиката на Съда икономическа е всяка дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на даден пазар срещу възнаграждение, в смисъл на насрещна икономическа престация за разглежданата услуга (решение C-422/01 по дело Skandia и Ramstedt, т. 23). За тази цел следва да се прецени доколко учебните занятия, предоставяни от частните детски градини и частни училища, включени в системата на държавно финансиране, представляват услуги, които обикновено се предоставят срещу заплащане или могат да се квалифицират като публични услуги. Може да се смята, че даден субект действа при упражняване на публични правомощия и предоставя публични услуги, когато дейността представлява задача, която е част от основните функции на държавата или е свързана с тези функции по естеството си, целта си и разпоредбите, на които се подчинява (решение на Съда от 18 март 1997 г. по дело Calì & Figli, C-343/95, т. 22 и 23).

21. От решенията на Съда по дела Humbel и Edel¹ и Wirth² е видно, че предоставянето на учебни занятия може да представлява услуга, ако основната характеристика на предоставяните срещу възнаграждение образователни услуги е плащането от страна на ученика/родителя на такси, съответстващи на икономическата стойност на образованието. В този смисъл предоставянето на образователна услуга представлява стопанска дейност и попада в приложното поле на правилата за държавна помощ. От друга страна обаче, ако учебните занятия се провеждат в определени учебни заведения, които са част от публичната образователна система и които се финансират изцяло или основно от публични фондове (тоест от държавния бюджет) се изключват от понятието „услуги“. Заключение на Съда е, че когато става въпрос за публично образование, посредством което държавата цели да изпълни мисията си в социалната, културната и образователната сфера и тя понася голяма част от разходите за това, то тогава не е налице предоставена срещу възнаграждение услуга.

22. В *Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в чл. 107 ДФЕС (2016/C 262/01)*, наричано по-долу за краткост *Известието*, Европейската комисия разяснява случаите, в които правилата за държавна помощ са приложими, съгласно тълкуването на СЕС. Осъществяването на основни обществени (държавни или общински) функции в сферата на образованието, които са част от публичната образователна система и се финансират изцяло или основно от публични фондове, са изключени от приложното поле на чл. 107 ДФЕС. Параграфи 28 - 30 гласят следното:

„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

¹ Решение на Съда от 27 септември 1988, Case 263/86, т. 18

² Решение на Съда от 7 декември 1993, Case C-109/92, т. 14-17

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“.

Нестопанският характер на общественото образование по принцип не се засяга от факта, че учениците или техните родители понякога трябва да заплатят такси за обучение или записване, които подпомагат оперативните разходи на системата. Този финансов принос често обхваща само малка част от реалните разходи за услугата и затова не може да се смята за възнаграждение за предоставената услуга. Следователно той не променя нестопанския характер на общообразователната услуга, която се финансира предимно с публични средства. Тези принципи могат да обхващат обществените образователни услуги като професионалното обучение, частните и обществените начални училища и детски градини, допълнителните преподавателски дейности в университети, както и предоставянето на образование в университетите.

Тези обществени образователни услуги трябва да се разграничават от услугите, финансирани предимно от родители или учители или от търговски приходи. Например висшето образование, финансирано изцяло от студентите, попада изцяло във втората категория.“

23. Съгласно новия ЗПУО частните детски градини и училища са юридически лица, които по дефиниция извършват стопанска дейност по предоставяне на образователни услуги срещу заплащане, когато не са включени в системата на държавно финансиране. Учебните занятия и извънучебните дейности са финансово обезпечени от родителите на децата, с които частните детски градини и училища сключват договор³. В този смисъл предоставяните от тях образователни услуги попадат в приложното поле на чл. 107, параграф 1 ДФЕС. От друга страна обаче, с разпоредбите на новия ЗПУО държавата делегира публични правомощия на частните детски градини и училища, които наред с държавните изпълняват дейност в полза на обществото. Затова е предвидено, че за осъществяване на задължителното предучилищно и училищно образование и възпитание на децата и учениците, частните детски градини и училища могат да получават държавна субсидия⁴ и за тази общообразователна услуга те не могат да събират средства от родителите⁵.

24. Изрично е разписано, че със средства от държавния бюджет се финансират само дейности в системата на предучилищното и училищното образование за следните общественозначими цели:

- 1) издръжка на процеса на възпитание и обучение на децата и учениците;
- 2) подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие;
- 3) развитие на детските градини и училища и
- 4) изпълнение на националните програми за развитие на образованието⁶.

³ Чл. 201, ал. 1 и 2 ЗПУО

⁴ Чл. 10, ал. 1 от ЗПУО

⁵ Чл. 109, ал. 1 от Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование

⁶ Чл. 2, ал. 1 от Наредбата

25. По-специално, с получените публични средства частните детски градини и училища могат да финансират само дейностите за задължително предучилищно образование на децата от 5-годишна възраст до постъпването им в I-ви клас и обучението по учебен план от I до XII клас в съответствие с държавния образователен стандарт за учебния план⁷. Вменената обществена функция на частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, е видна и от задължението им да осигурят възможност 20 на сто от приеманите в тях деца и ученици, в това число деца и ученици с изявени дарби и/или със специални образователни потребности да се обучават без заплащане, включително и за образователни услуги, непокрити от бюджетната субсидия.

26. Следователно, частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, независимо от качеството им на стопански субекти, се явяват доставчици на публична услуга, която е бюджетно субсидирана, при условие, че са вписани в регистъра на институциите в публичната система на предучилищното и училищно образование и извършват образователна дейност, напълно съобразена с държавните образователни стандарти и учебни програми, съгласно изискванията на Министерството на образованието.

27. В този смисъл следва да се приеме, че частната образователна услуга, предоставяна срещу възнаграждение без финансовото участие на държавата, отговаря на всички критерии, за да бъде квалифицирана като „икономическа дейност“. От друга страна, образователна услуга, предоставяна от частни образователни институции, включени по съответния ред в системата на държавно финансиране, е публична услуга, която е бюджетно субсидирана и не представлява стопанска дейност срещу възнаграждение по смисъла на правилата на конкуренция и като такава не попада в обхвата на забраната по чл. 107, параграф 1 ДФЕС.

28. Съгласно практиката на СЕС, финансирането чрез публичен ресурс на предприятие, което извършва няколко дейности, както икономически, така и неикономически, няма да представлява забранена държавна помощ, ако се изключи всяка опасност от „кръстосано субсидиране“ на стопанските дейности чрез публични средства, от които се ползва заради неикономическите си дейности (решение на Съда от 27 юни 2017 г., по дело C-74/16, т. 51). Това съдебното тълкуване е намерило и отражение в разпоредбата на параграф 26 от Известието на Комисията, съгласно която:

„Ако субект извършва стопански и нестопански дейности, държавите членки трябва да гарантират, че публичното финансиране, предоставено за нестопански дейности, не може да се използва за кръстосано субсидиране на стопанските дейности. Това може да бъде постигнато по-специално, като публичното финансиране бъде ограничено до нетните разходи (включително капиталовите разходи) за нестопански дейности, които трябва да бъдат установени въз основа на ясно разделяне на счетоводните сметки“.

⁷ Чл. 110, ал. 2 от Наредбата

29. Разпоредбите на ЗПУО и Наредбата за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование⁸ осигуряват достатъчно гаранции в тази насока. В случай че частните детски градини и училища получават държавна субсидия, те могат да извършват дейност срещу заплащане само извън финансираните от държавата (чл. 10, ал. 3 ЗПУО), като с приходите от търговски дейности не могат да финансират разходи за дейности, финансирани със средства от държавния бюджет. Частните образователни институции, включени в системата на държавно финансиране, които извършват стопанска и нестопанска дейност, са задължени да разграничават видовете си дейности така, че да е налице фактическо и финансово-счетоводно обособяване на съответните предоставяни от тях услуги. Те трябва да поддържат отделно счетоводно отчитане на получените държавни средства, приходи и разходите за дейности, финансирани със средства от държавния бюджет, и за дейностите, извършени срещу заплащане от родителите на децата и учениците⁹. Задължени са да разработят механизъм за разделение на разходите за задължителното предучилищно и училищното образование за децата и учениците от общите им разходи. Под общи разходи се разбират средствата за персонал, материали, консумативи, външни услуги, платени данъци и такси, осигуряване и поддръжка на сградния фонд. Разделянето на разходите се извършва посредством коефициенти, които зависят от броя на учениците в задължително обучение и в допълнителни платени форми, и от площта, ползвана за задължителния учебен план и за допълнителни занимания. Частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, имат задължението периодично да изготвят и представят отчети за планираните, получени и изразходвани средства от държавния бюджет за дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците, както и всяка друга изисквана информация към тях. Изрично са разписани условията и редът за възстановяване на неизразходваните средства от държавната субсидия, както и за преустановяването на предоставянето на публични средства.

30. Обособената аналитична отчетност, която частните детски градини и училища са задължени да водят, следва да е съобразена с изискванията на Закона за счетоводството и приложимите счетоводни стандарти. Така, прилагайки общите принципи на отчетността и счетоводното законодателство, и въз основа на индивидуалната счетоводна политика и индивидуалния сметкоплан се осигурява проследяването на получените средства от държавния бюджет и извършените разходи по отношение на нестопанската дейност и се отстранява всеки риск от двойно или кръстосано финансиране на дейности, в т.ч. покриване на разходи, съотносими към икономическата дейност, с бюджетните източници на финансиране, присъщи на неикономическата. По този начин се обезпечават пълната финансова прозрачност и разделяне на дейностите с оглед недопускане на преливане на финансови потоци от държавния бюджет и смесването им с приходите от предоставянето на стопански дейности. Гарантира се недопускане на държавно субсидиране на образователните услуги с икономически характер чрез публични средства, от които

⁸ Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с ПМС № 219 от 05.10.2017 г., обн. ДВ, бр. 81 от 10.10.2017 г.

⁹ Чл. 119 от Наредбата

частните детски градини и училища се ползват заради предоставяните от тях общообразователни услуги с неикономически характер.

* Относно понятието „селективно икономическо предимство“

31. По отношение на въпроса доколко държавната субсидия, предоставена на частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, следва да се анализира като предоставяне на селективно икономическо предимство, трябва да се уточни, че съгласно трайната практика на СЕС за забранена държавна помощ се счита национална мярка, която под каквато и да било форма е в състояние пряко или непряко да постави *определени* предприятия в по-благоприятно положение (решение от 9 октомври 2014 г., *Ministerio de Defensa u Navantia*, C-522/13, т. 21). Следователно не всяка национална мярка, която поставя в по-благоприятно положение стопански оператори може да се квалифицира като държавна помощ, а само такава, която предоставя предимство по избиращия начин на определени предприятия или категории предприятия. Мерки, създаващи икономическо предимство, но които третира по един и същи начин всички предприятия при условията на равнопоставеност, не са селективни. Следва да се има предвид, че понятието „държавна помощ“ не се отнася и за държавна мярка, въвеждаща разграничение между предприятията (следователно поначало е селективна), когато това разграничение е резултат от естеството или структурата на системата, в която тя се вписва (решение от 9 октомври 2014, C-522/13, т. 42).

32. В Известието на ЕК е посочено¹⁰, че избиращостта по същество може да бъде установена *de jure* или *de facto*. Избиращостта *de jure* е пряк резултат от нормативните изисквания за предоставянето на дадена мярка, която е официално предназначена само за определен кръг предприятия (например с определена правно-организационна форма). От друга страна, избиращостта *de facto* може да бъде установена в случаи, когато, макар правните критерии за прилагане на мярката да са формулирани по общ и обективен начин, мярката е структурирана така, че ефектите от нея поставят определена група предприятия в значително по-благоприятно положение. Избиращостта могат да бъдат и мерки от чисто общ характер, приложими *prima facie* за всички предприятия, но са ограничени поради правомощията на публичната администрация да взема решения по собствена преценка. Това обикновено са случаи, в които националната мярка е формулирана по толкова общ и неясен начин, че оставя широка дискреция на администрацията при оценяването. От друга страна обаче, самият факт, че за получаване на националната мярка е необходимо предварително административно разрешение, не означава автоматично, че тя има избиращост характер, стига то да е базирано на *„обективни, недискриминационни и предварително известни критерии“*. Режимът на предварително административно разрешение *„трябва също да се основава на лесно достъпна процедура, способна да гарантира, че заявлението за разрешение ще бъде разгледано обективно и безпристрастно в разумен срок, както и че трябва да е възможно отказът за издаване на разрешение да бъде оспорван в съдебни или квазисъдебни производства“*.

¹⁰ Раздел V “Избиращост” от Известието на ЕК

33. Включването на частните детски градини и частните училища в системата на държавно финансиране се извършва по тяхно заявление, направено по ред, определен с държавния образователен стандарт за финансиране на институциите (чл. 10, ал. 2 ЗПУО). Държавният образователен стандарт за финансиране на институциите е изготвен на основание чл. 22, ал. 2, т. 17 от ЗПУО и приет с Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. С него се уреждат редът за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. В отделна глава на Наредбата подробно и ясно са разписани условията и редът за включване и прекратяване на участието на частните детски градини и училища в системата на държавното финансиране; за предоставяне и отчитане на получените от тях средства от държавния бюджет, както и условията и редът за преустановяване на държавното финансиране и възстановяване на неизразходваните средства.

34. В системата на държавно финансиране могат да се включват само частни детски градини и училища, вписани в регистъра на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (чл. 97 от Наредба за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование). Следва да се отбележи обаче, че последното условие не съставлява допълнително ограничително изискване, а е необходим критерий за осъществяване на дейността на всички създадени частни детски градини и частни училища, които могат да предоставят образователни услуги само и единствено след вписване в регистъра на институциите в системата на предучилищното и училищното образование и издаване на удостоверение за вписване от министъра на образованието и науката или от оправомощено от него длъжностно лице (чл. 331, ал. 1 ЗПУО).

35. Обстоятелствата, които подлежат на вписване, както и редът за вписване са определени с Наредба № 9 от 19.08.2016 г.¹¹ за институциите в системата на предучилищното и училищното образование. Вписването в регистъра се извършва по заявление на частната детска градина или училище и съдържа реквизитите по чл. 331, ал. 2 ЗПУО. Към заявлението се прилагат набор от документи, в т.ч. документи, свързани с проекта за организация на предучилищното или на училищното образование; информация за директора и учителския състав; документи за осигуряване на медицинското обслужване на децата и учениците и др. Заявленията за вписване и приложените документи се разглеждат и оценяват от експертна комисия, назначена със заповед на министъра на образованието и науката. Въз основа на съответствието на внесените документи с нормативните изисквания, комисията изготвя съответно положително или отрицателно експертно становище. На тази база министърът в едномесечен срок издава заповед, с която се разрешава или отказва вписване в регистъра на институциите. Заповедта се съобщава при условията и по реда на чл. 61 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и може да се оспорва по реда на обжалване на индивидуалните административни актове, издадени от министър. Въз основа на министерската заповед за разрешение, частната детска градина или училище могат да се впишат в регистъра на институциите в системата на предучилищно и училищно образование и да извършват дейност.

¹¹ Наредба, издадена от Министъра на образованието и науката, обн., ДВ, бр. 68 от 30.08.2016 г., в сила от 30.08.2016 г., изм. и доп., бр. 78 от 29.09.2017 г., в сила от 29.09.2017 г.

36. След включването им в регистъра на институциите, частните детски градини и училища, които желаят да бъдат част от системата на държавно финансиране и да получават бюджетна субсидия, могат да подадат писмено заявление до министъра на образованието и науката по реда, посочен в Наредбата за финансиране на институциите. Към заявлението се прилагат следните документи: 1. правилникът за дейността на частната детска градина или частното училище, съдържащ и информация за дейностите, които ще се извършват срещу заплащане от родителите на децата и учениците, както и за вида на разходите, свързани с реализирането им; 2. механизъм за разделение на общите разходи, както и на активите и пасивите, свързани с дейността по възпитанието и обучението на децата и учениците; 3. справка за планираните средства за финансиране на разходите за съответната бюджетна година. Министърът на образованието и науката определя със заповед експертна комисия, която разглежда подадените заявления, проверява вписаните за съответната частна образователна институция обстоятелства в регистъра и оценява съответствието на внесените документи с изискванията за включване в системата на държавно финансиране. В случай че внесените документи не съответстват на нормативните изисквания, експертната комисия писмено уведомява заявителя за допуснатите несъответствия и за срока за отстраняването им, който не може да бъде по-кратък от 10 работни дни. Заповед за включване на частната детска градина или училище в системата на държавно финансиране се издава, когато при разглеждането и оценяването на документите от експертната комисия не са констатирани несъответствия с нормативните изисквания или констатираните несъответствия са отстранени в срок. Заповедта, с която се отказва включване в системата на държавно финансиране, носи белезите на индивидуален административен акт, съгласно разпоредбата на чл. 21, ал. 1 от АПК. Поради това тя подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред Върховния административен съд.

37. С оглед на установяването на евентуалния селективен характер на предоставеното предимство следва да се прецени доколко разглежданата национална мярка въвежда диференциране между операторите, които се намират в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на преследваната цел. Следователно въпросът е дали държавната субсидия се предоставя по избиращелен начин и предоставя икономическо предимство на частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, от една страна, и частните образователни институции, които не са част от тази система и не могат да се ползват от държавна субсидия за предоставяните от тях общообразователни услуги, от друга.

38. Като се приложи метода на анализ, относим към селективността в областта на държавните помощи и произтичащ от трайната практика на СЕС, националната мярка под формата на държавна субсидия за финансиране на частните детски градини и училища, следва да се разглежда не като избиращелна, а като мярка от чисто общ характер. Тя не е предназначена за един или повече конкретни, предварително определени получатели, а е обект на редица обективни критерии, по които да бъде отпусната, в границите на предварително определено цялостно бюджетно разпределение за неограничен брой бенефициенти. Тя е достъпна за всички частни образователни институции, които желаят да бъдат включени в системата на държавно финансиране и отговарят на предварително ясно разписани и недискриминационни критерии.

39. Дори и да се приеме, че мярката е *de jure* селективна поради факта, че не е насочена към оператори от всички сектори, а се предоставя единствено на предприятия, които извършват дейност в определена сфера, то това разграничение е обосновано от естеството и структурата на държавната образователна система, в която мярката се вписва; от необходимостта за *ex ante* контрол и спазване на определени нормативни изисквания за предоставяне на тази обществено значима услуга.

40. В допълнение, не е приложима и хипотезата за избирателност на националната мярка вследствие на дискреционни административни практики. Режимът на предварително административно разрешение се базира на обективни, недискриминационни, ясно разписани и предварително известни критерии, като по този начин се отстранява всеки риск от произволна преценка от страна на експертната комисия или министъра на образованието и науката. Нормативно определената процедура гарантира на заинтересованите лица, че техните заявления ще бъдат разглеждани в разумен срок, обективно и безпристрастно, като евентуалните откази подлежат на съдебно обжалване по реда на АПК.

41. Следва да се припомни и още едно уточнение на СЕС относно критерия за предоставяне на икономическо предимство, направено в контекста на помощи чрез публични ресурси за извършване на услуги в общ интерес. Според Съда, доколкото дадена държавна мярка може да се счита за компенсация, която представлява насрещна престация за услугите, осъществени от предприятията получатели за изпълнение на задължения за обществени услуги, така че тези предприятия в действителност не получават финансово предимство и следователно посочената мярка не ги поставя в по-благоприятно конкурентно положение спрямо конкурентните предприятия, тази мярка не попада в приложното поле на член 107, параграф 1 ДФЕС (решение от 24 юли 2003 г., *Altmark Trans*, C-280/00, т. 87). При наличие на определени условия, компенсацията не се счита за държавна помощ, което изключва от своя страна възможността, а и необходимостта от анализ на съвместимостта ѝ, т.е. тя *a priori* се счита за допустима, при положение че не представлява публично подпомагане. Тези изисквания са установени в горепосоченото дело *Altmark*, т. 87-93.

42. Четири критерия трябва да бъдат изпълнение, за да може компенсацията за обществена услуга да не попада в приложното поле на забраната за държавни помощи поради липса на предимство. Първо, необходимо е предприятието получател действително да е натоварено в изпълнението на задължения за обществени услуги и тези задължения да са ясно определени. Второ, параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, трябва да са установени предварително по обективен и прозрачен начин. Трето, компенсацията не трябва да превишава необходимото за покриване на всички или на част от разходите. Четвърто, необходимото равнище на компенсацията трябва да е определено въз основа на анализ на разходите, които едно типично добре управлявано предприятие, би правило при изпълнението на тези задължения.

43. Макар че изразът „услуги от общ интерес“ не е определен в Договора, съгласно практиката на Съда и ЕК това са услуги, които традиционно са изключително в прерогативите на държавата. Те могат да имат стопански и нестопански характер, по винаги са предмет на специфични регулаторни задължения за предоставяне на обществена услуга. Това означава, че публичните органи носят изключителната отговорност за

предоставянето, възлагането и организирането на услугите от общ интерес, като имат правомощието да решат дали да предоставят услугата чрез национални/местни органи или да я възложат на частни стопански субекти. Общественото образование, организирано в рамките на националната образователна система, финансирано и контролирано от държавата, е един от най-видните примери за услуга от общ интерес с неикономически характер.

44. С включването на частните детски градини и училища в системата на държавно финансиране, държавата нормативно им делегира част от правомощията си за предоставяне на услугите по задължително предучилищно и училищно възпитание и образование на децата и учениците. Държавната субсидия, която им се отпуска, представлява компенсация под формата на насрецна престация за изпълнение на задълженията им по предоставяне на тази обществена услуга. Средствата, които се предоставят са на принципа „парите следват ученика“, тоест те се изчисляват и се отпускат на база броя на децата и учениците и на стандарт за дете и ученик, определен с акт на Министерски съвет. Тези средства по никакъв начин не превишават необходимото за покриване на разходите, които стопанските субекти извършват във връзка с предоставяната услуга. Следователно, бюджетното финансиране не предоставя финансово предимство на частните образователни институции, включени в системата на държавно финансиране и тази национална мярка не ги поставя в по-благоприятно конкурентно положение спрямо конкурентните им предприятия.

** Относно понятието „помощ, предоставена от държавата или чрез ресурси на държавата“*

45. Единствено предимства, предоставени пряко или косвено чрез държавни ресурси, могат да представляват държавна помощ по смисъла на чл. 107, параграф 1 от ДФЕС (решение на Съда от 24 януари 1978 г. по дело Van Tiggele, 82/77, т. 25 и 26) и отговорността за тях да се носи от държавата (решение от 19 декември 2013 г., Association Vent De Colere и др., C-262/12, т. 16). Държавните ресурси включват всички ресурси на публичния сектор, в т.ч. ресурсите на вътрешнодържавните субекти (децентрализирани, общински и др., решение на Съда от 14 октомври 1987 г. по дело Германия/Комисия, 248/84, т. 17). Трансферът на държавни ресурси може да се осъществи под различни форми като преки безвъзмездни помощи, заеми, гаранции, плащания в натура и др. В случая безспорно средствата за финансиране на частните детски градини и училища представляват публични ресурси под формата на пряка държавна субсидия.

** Относно понятието за държавни помощи, които „нарушават или заплашват да нарушат конкуренцията“ и които „засягат търговията между държавите членки“*

46. Публичното финансиране за предприятия може да представлява държавна помощ съгласно чл. 107, параграф 1 ДФЕС само ако „нарушава или заплашва да наруши конкуренцията“ и само доколкото „засяга търговията между държавите членки“. Независимо че това са два отделни и задължителни критерии за определяне на дадена

национална мярка като държавна помощ, в практиката тези две условия се разглеждат заедно предвид неразривната им свързаност.

47. За целите на квалификацията на национална мярка като държавна помощ следва не да се установи наличието на действително въздействие на помощите върху търговията между държавите членки и действително нарушение на конкуренцията, а само да се провери дали тези помощи могат да засегнат търговията и да нарушат конкуренцията (решение от 26 октомври 2016 г., Orange/ Комисия, C-211/15, т. 64).

48. Засягането на търговията между държавите членки обаче не може да бъде чисто хипотетично или предполагаемо. В този смисъл следва да се определи причината, поради която разглежданата мярка нарушава или заплашва да наруши конкуренцията и е в състояние с оглед на предвидимите си последици да засегне търговията между държавите членки (решение от 30 април 2009 г., Комисия/ Италия и Wam, C-494/06, т. 64).

49. Що се отнася до условието да е нарушена конкуренцията, следва да се подчертае, че предоставената от държавата мярка се счита, че нарушава или заплашва да наруши конкуренцията, когато е в състояние да подобри конкурентните позиции на получателя в сравнение с други предприятия, с които той се конкурира (решение на Съда от 17 септември 1980 г. по дело Philip Morris, 730/79, т.11).

50. При оценяване на евентуалните отрицателни ефекти на мярката анализът за нарушаване на конкуренцията следва да се съсредоточи върху ефекта, който държавната субсидия се очаква да окаже върху конкуренцията между предприятията в засегнатия съответен пазар. Определянето на съответния пазар, както по отношение на неговото продуктово, така и по отношение на неговото географско измерение, с инструмент за идентифициране и определяне на границите на конкуренция между предприятия. Главната цел при определянето на съответния пазар е да се установи дали потребителят има действително алтернативен избор по отношение на конкретния продукт в определена географска територия.

51. В тази връзка следва да се открият два диференцирани продуктови пазара – от една страна, пазарът на предоставяне на публична услуга за обществено задължително образование, организирано в рамките на системата за държавно финансиране и от друга страна, пазарът на частните образователни услуги извън системата на държавно финансиране, които включват разширен и/или иновативен образователен план, по-добра материална база, предоставяне на допълнителни възпитателни и образователни услуги в т.ч. засилено обучение на чужди езици, спортни и културни занятия, осигурен ученически транспорт, по-здравословна храна и т.н.

52. В този смисъл, частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, са от една страна доставчици на услуга от общ интерес с нестопански характер (предоставят образователна услуга, съобразена с държавните образователни стандарти) и на този пазар се конкурират с държавните образователни институции. От друга страна, те са доставчици и на образователна услуга с икономически характер, включващ пакет от допълнителни услуги, които надхвърлят съответните държавни образователни стандарти и на този пазар те се конкурират с частните детски градини и училища, които не са включени в системата на държавно финансиране. (вж. т.41 – т.44 от настоящото становище и делото Altmark).

53. Следователно не може да се твърди, че посредством националната мярка се подобряват конкурентните позиции на получателите на бюджетна субсидия в сравнение с частните образователни институции, които не са включени в тази система на държавно финансиране, тъй като те не оперират на един и същ съответен пазар. Евантуално нарушаване на конкуренцията хипотетично би било възможно, само ако съществува риск от кръстосано субсидиране, тъй като доставчиците на услугата от общ интерес осъществяват дейност и на друг продуктов пазар (платените допълнителни образователни услуги извън държавните образователни стандарти). Както беше посочено обаче, нормативната уредба осигурява достатъчно гаранции срещу кръстосано субсидиране.

54. Що се отнася до условието за засягане търговията между държавите членки, в редица свои решения Комисията е счела, че с оглед на конкретните обстоятелства, националната мярка е имала чисто местно въздействие и следователно не може да окаже въздействие върху търговията между държавите членки. В тези случаи Европейската комисия е проверила, че бенефициентът е доставял услуги в ограничен район на дадена държава членка и е би било малко вероятно да привлече клиенти от други държави членки, както и че не би могло да се предвиди, че мярката ще има повече от незначително влияние върху условията на трансграничните инвестиции или установяване.

55. Така например в Решение на ЕК¹² за нотифицирана държавна помощ от страна на Чешката Република относно предоставяне на инвестиционна помощ на Přerov logistics College, Комисията е счела, че образователната дейност, провеждана от Колежа има местен/ регионален характер, курсовете се провеждат на чешки език; броят на студентите е ограничен, като почти всички са чешки граждани и следователно националната мярка не може да има негативно въздействие върху търговията между държавите членки.

56. Следователно дори и да се приеме, че частните детски градини и училища, получаващи бюджетна субсидия за предоставяната от тях общообразователна услуга, са предприятия по смисъла на чл. 107, параграф 1 ДФЕС, не би следвало да се приеме, че предоставяната от тях услуга има трансгранично въздействие.

57. В допълнение, с оглед пълнота на становището следва да се подчертае, че с разпоредбите на ЗПУО, с които в системата на държавно финансиране се включват частните детски градини и училища, се отстраняват установени дискриминационни практики и се преодоляват противоречия и несъответствия с международни актове, по които Република България е страна.

58. С решение № 234/18.11.2008 г. Комисията за защита от дискриминация (КЗД) е констатирала наличие на дискриминация на основата на признак „имуществено състояние“ при провеждането на държавна политика по отношение на учениците от частните училища. В мотивите на решението е записано, че „с действащите подзаконови нормативни актове частните училища са извадени от получаването на държавна субсидия, с изключение на учебните помагала. Следователно е налице непоследователност на провежданата държавна политика в тази сфера на обществените отношения“. КЗД е препоръчала на министъра на образованието и науката да предложи промени в Наредбата за държавно образователно изискване за едногодишна издръжка на деца и ученици в държавните и общински училища, приета с ПМС №

¹² State aid NN54/2006 – Czech Republic Přerov logistics College

217/19.08.2004 г., с оглед равното третиране на учениците в държавните, общинските и частните училища при и по повод упражняване правото им на образование, включително и по отношение финансовото обезпечаване на дейностите, съпътстващи упражняването на това право. Комисията е постановила, че *„учениците следва да бъдат еднакво третирани и равнопоставени, независимо от това в какво училище участ, по скоро независимо от собствеността му“*. Това следва от прякото приложение на чл. 53, ал. 6 от Конституцията на Република България, където е прогласено задължението на държавата да насърчава образованието като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти и упражнява контрол върху всички видове и степени училища. Според КЗД тази разпоредба не прави разлика между училищата в зависимост дали да държавни, общински или частни и заключава, че *„следователно ангажиментът на държавата се отнася за всички училища и няма основание те да бъдат разделяни“*.

59. С решение № 09/2010 г. КЗД установява нееднакво третиране по признак „лично положение“ при прилагането на разпоредбата на чл. 1 от Постановление № 207 на Министерски съвет от 3 октомври 1994 г. за условията за получаване на стипендии от ученици след завършване на основното образование (обн. ДВ., бр. 83 от 11 октомври 1994 г.), според която стипендии и помощи на ученици се отпускат единствено на български граждани – ученици в държавните и общински училища в страната. Решаващият състав е приел за установено, че горепосочената разпоредба води до пряка дискриминация по смисъла на чл. 4, ал. 2 от Закона за защита от дискриминацията във връзка с чл. 3, б. „в“ от Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието (обн. ДВ, бр. 6/22.01.1963 г.). Според КЗД учениците от частните училища са поставени в по-неблагоприятно положение по отношение на правото им да получават стипендия за отличен успех в сравнение с учениците от държавните и общински училища.

60. Освен това, осигурената бюджетна издръжка в изпълнение на правилото „парите следват ученика“ е в унисон с добрите европейски и международни практики и гарантира изпълнението на държавните приоритети в сферата на образованието. Още при присмането от Народното събрание на Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006-2015 г.), е записано, че от 2009 г. принципът „парите следват ученика“ трябва да се разпростре и върху частните училища¹³. Образователният процес следва да е държавно стимулиран, без значение дали се предоставя от частни, общински или държавни училища, тъй като той е приоритет на държавна политика. С включването на частните детски градини и училища в системата на държавно финансиране ще се създадат условия за равен старт, образователната услуга ще достига до максимално много граждани, ще се създадат условия за конкуренция между частни и държавни училища на база качество на образователната услуга, ще се предостави реална алтернатива и възможност на родителите да избират между държавни и частни училища.

IV. ИЗВОДЪТ

¹³ Раздел XI. Въвеждане на системата за финансиране, стимулираща развитието

61. С оглед на всички изложени аргументи, следва да се заключи, че националната мярка, посредством която държавата предоставя публичен ресурс на частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, не е в противоречие с чл.107 от ДФЕС. Независимо че финансирането може да се квалифицира като помощ, предоставена от държавата, не са изпълнени кумулативно всички критерии, за да бъде то забранена държавна помощ, по смисъла на чл. 107, параграф 1 ДФЕС.

62. На първо място, функционалният характер на качеството „предприятие“ винаги изисква изследване на естеството на извършваната от него дейност, като един и същи правен субект може да бъде разглеждан като предприятие, само във връзка със стопанските дейности, които извършва. В този смисъл бюджетната субсидия не се предоставя на юридически лица, които имат характер на „предприятия“ по смисъла на правилата за държавни помощи, тъй като финансирането се предоставя единствено за неикономически дейности от общ интерес, които не попадат в приложното поле на разпоредбите за конкуренция от ДФЕС. Нормативно е изключен рискът от кръстосано субсидиране на стопанските дейности чрез бюджетни средства, от които частните детски градини и училища се ползват заради извършваните от тях нестопански дейности, а именно за предоставяне на услугата по задължително предучилищно и училищно възпитание и образование, в съответствие с държавния образователен стандарт.

63. На второ място, публичното подпомагане не предоставя икономическо предимство на получателите, тъй като представлява насрещна престация за изпълнение на държавно делегираните задължения за предоставяне на обществени услуги в сферата на образованието. Субсидията не се предоставя по селективни критерии, тя е достъпна за всички частни детски градини и училища, които желаят да се включат в системата на държавно финансиране и да изпълняват публична услуга в общ интерес и отговарят на предварително ясни и обективни нормативно установени изисквания. Предвидени са гаранции срещу упражняване на произволни действия от страна на администрацията като е ограничена дискреционната ѝ власт и евентуалните откази подлежат на съдебен контрол.

64. На трето място, националната мярка не засяга и няма потенциала да наруши или засегне конкуренцията на съответния продуктов пазар или търговията между държавите членки на ЕС.

На база горепосочените аргументи Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ предлага на почитаемия Конституционен съд на Република България да отхвърли искането на народните представители за установяване на несъответствие на приложимите разпоредби в ЗПУО с първичното и вторично право на ЕС в областта на държавните помощи по т. 6.

05.12.2017 г.
гр. Пловдив

С уважение:

/адв. Михаил Екимджиев/

.....
/адв. Катина Бончева/