



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № М-03-194

София, 28.11 2017 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дл. № 224 К 5/17

Дата 29.11.17

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5/2017 г.

Относно: Искане на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна, на разпоредби от Закона за предучилищното и училищното образование /Обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., посл. изм., ДВ, бр. 105 от 30.12.2016 г./

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България /КРБ/ 71 народни представители от 44-то Народно събрание са сезирали Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност и произпасяне за съответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна, на разпоредби от Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) /Обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., посл. изм., ДВ, бр. 105 от 30.12.2016 г./ На 6 юни 2017 г. Конституционният съд /КС/ е образувал конституционно дело № 5/2017 г. по искането на 71 народни представители от 44-то Народно събрание.

Вносителите искат на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ Конституционният съд да установи противоконституционност на чл. 10, чл. 22, чл. 23, ал. 1 и 2, чл. 24, ал. 4, чл. 28, чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 59, ал. 1, чл. 68, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 171, ал. 2, чл. 172, ал. 1, т. 4 и т. 10, и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и ал. 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и ал. 5, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 282, ал. 1, чл. 287, чл. 288, чл. 298, ал. 2, ал. 3 и ал. 4, чл. 299, чл. 301, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 ЗПУО и § 17 от преходните и заключителните разпоредби на ЗПУО.

Освен това, народните представители искат на основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от КРБ Конституционният съд да установи несъответствието на чл. 10, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, чл. 288, чл. 301, и § 17 от преходните и заключителните разпоредби на ЗПУО с чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), с чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 от ДФЕС към помощта *de minimis*, публикуван в Официален вестник L 352 24.12.2013 г., и с чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от ДФЕС, публикуван в Официален вестник L 248 от 24.09.2015 г.

На първо място в искането се оспорва конституционосъобразността на чл. 22 от ЗПУО като противоречащ на чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2 и чл. 62, ал. 1 от КРБ. Вносителите считат, че обществените отношения, свързани с образованието, спрямо които се прилагат държавните образователни стандарти, имат основен, важен и съществен характер, поради което подлежат на трайна, устойчива и стабилна уредба, като нормативните актове, които следва да ги регулират не могат да бъдат други освен закони. Според вносителите единните държавни изисквания трябва да стъпват на определена първична уредба, която следва да е дадена в закон, а не законодателят да прехвърля първичното правно регулиране към органи на изпълнителната власт.

Оспорва се и чл. 28 от ЗПУО, чиито разпоредби според народните представители противоречат на духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от КРБ относно дадената със закон

автономия на детските градини, училищата и центровете за личностно развитие в системата на предучилищното и училищното образование.

Вносителите твърдят, че чл. 298, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 от ЗПУО противоконституционно възлагат на родителите задължението да заплащат такси за издръжка на дейности, които не се финансират от държавния бюджет, като разпоредбата е изцяло в противоречие с чл. 53, ал. 3, изр. 1 от КРБ, според който основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно – израз на по-широкия конституционен принцип на социалната държава.

Оспорени са и редица разпоредби от ЗПУО, отнасящи се до предоставянето на държавни субсидии за частните детски градини и частните училища, включени в системата на държавно финансиране като несъответстващи на чл. 107 и чл. 108 от ДФЕС, на чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 и на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589, като е посочено, че в правото на ЕС по принцип държавната помощ е забранена.

С Определение от 30 октомври 2017 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на посочените по-горе разпоредби от ЗПУО и е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че искането на народните представители е неоснователно и необосновано, като излагам следните съображения конкретно по аргументите в искането за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от ЗПУО:

1. Относно твърдението за противоречие на чл. 22 от ЗПУО с чл. 4, ал. 1 и 2, с чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2 и с чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Основната теза на вносителите е, че обществените отношения в сферата на предучилищното и училищното образование следва да се регулират единствено на ниво закон и с приемането на чл. 22 от ЗПУО законодателят е нарушил основни принципи, прогласени от КРБ. От избрания подход да бъдат изброени в чл. 22 основните подзаконови актове, които ще бъдат издадени въз основа на ЗПУО и да бъдат определени компетентните за издаването им органи, не може да се прави извод, че законодателят неправомерно се е отказал от правомощието си да създаде първична и трайна уредба на законово ниво на всички обществени отношения в сферата на предучилищното и училищното образование,

нито пък че е прехвърлил законодателната си власт на други органи, тъй като нормата на чл. 22 не може да се разглежда отделно от останалите разпоредби на закона.

Тезата на вносителите не отчита факта, че секторната политика в областта на образованието следва да е правомощие и отговорност на министъра на образованието и науката и в тази връзка прехвърлянето на отговорността върху изпълнителната власт за подзаконовите актове по прилагането на ЗПУО осигурява възможност за гъвкавост и адаптивност на системата.

Законът дава право на министъра на образованието и науката да определя държавните образователни стандарти и по този начин пряко да управлява политиката в сектора. Прехвърлянето на отговорността върху изпълнителната власт осигурява възможност за бърза реакция в случай на установяване на необходимост от корекции в политиката. Стандартите същевременно позволяват и прилагането на подход в зависимост от специфичните нужди на всяка индивидуалност, както и стимулиране на личностното развитие на учащите. В закона намират отражение очакванията на обществото за промяна във философията, организацията и методиката на образователния процес, за широко участие на родители и ученици в управлението, както и за хармонизиране на образователната ни система с европейските.

Целта на стандартизацията е повишаване на качеството на образователния процес и на продукта от него, което създава възможности за измеримост. Държавните образователни стандарти позволяват обвързване на знанията и уменията, които учениците следва да постигнат, с резултатите, т.е. с обем придобити знания, умения и компетентности, които са измерими. Това от своя страна е подходяща основа за по-нататъшно усъвършенстване на системата за оценяване. Що се отнася до аргументите в искането, те не дават яснота относно разбирането на изготвилите го за термина „държавни изисквания“, което възпрепятства преценката и насочва едностранчиво към употреба на термина съгласно Конституцията.

Основните аргументи на вносителите в защита на твърденията за противоконституционност на посочените по-горе разпоредби на ЗПУО се основават на мотивите на Решение № 11 от 2010 г. на КС по к. д. № 13/2010 г, но те са неотнормирани към Закона за предучилищното и училищното образование и не следва да се прави паралел между този закон и Закона за развитието на академичния състав в Република България, тъй като последният регламентира обществените отношения, свързани с научните степени и академичните длъжности в страната при действието на прогласения от разпоредбата на чл. 53, ал. 4 от КРБ принцип за академична автономия на висшите училища.

В този смисъл, изхождайки от различния подход на конституционния законодател по отношение на висшето образование и по отношение на средното образование, а и с оглед разпоредбата на чл. 53, ал. 5 от основния закон на страната, не намирам основание аргументите на вносителите да бъдат споделени. Искането за обявяване на противоконституционност на чл. 22 от ЗПУО е във връзка с въведените с тази законова разпоредба делегации за приемането на държавните образователни стандарти. Според вносителите е недопустимо едините държавни изисквания в образованието да имат първична уредба, дадена с подзаконов нормативен акт, а същите би следвало да бъдат уредени единствено със закон.

Конституцията урежда правото на образование като основно право на всеки и въвежда задължително училищното обучение за лицата до 16-годишна възраст. Съгласно чл. 53, ал. 6 от КРБ държавата насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти, създава условия за професионално обучение и преквалификация. Държавата трябва да упражнява контрол върху всички видове и степени училища. С ал. 5 на чл. 53 от КРБ се допуска възможността граждани и организации да създават училища при условия и по ред, определени със закон. Съгласно изречение второ на същата алинея обучението в тези училища трябва да съответства на държавните изисквания. Конституционният законодател е последователен когато определя кои отношения следва да бъдат предмет на закон и в случая е видно, че това изискване се отнася само за условията и реда, при които граждани и организации могат да създават училища. Не случайно правилото обучението в тези училища да отговаря на държавните изисквания е въведено отделно, което логически предполага уредба на отношенията, свързани с държавните изисквания, в съответния по степен нормативен акт съобразно тяхното естество – съответно в закон или в нормативен административен акт. Законът за предучилищното и училищното образование, освен че е определил условията и реда за създаване на училища от граждани и организации, е регламентирал и основните държавни изисквания към предучилищното и училищното образование. Държавните образователни стандарти, като съвкупност от задължителни изисквания за резултатите в системата на предучилищното и училищното образование, както и за условията и процесите за тяхното постигане, са част от държавните изисквания, за които законодателят е преценил, че може да делегира нормативното им уреждане от съответния орган на изпълнителната власт – Министерския съвет, министъра на образованието и науката и пр. В ал. 2 на чл. 22, в т. 1 – 19 законодателят е установил видовете държавни образователни стандарти в системата на предучилищното и училищното образование, а в ал. 3 – 10 на чл. 22 са определени органите, респ. актовете, с които се приемат отделните

държавни образователни стандарти. В контекста на горното не може да бъде споделена и тезата на вносителите във връзка с твърдяното от тях противоречие на чл. 22 от ЗПУО с чл. 53, ал. 5, изречение второ от КРБ за подмяна на конституционния термин „държавни изисквания“ с друг термин „държавни образователни стандарти“. Употребеното понятие „държавни изисквания“, от една страна е в широк смисъл на нормативно установени изисквания за провеждане на обучение в училищата, а от друга – от Конституцията не произтича задължение всички отношения в областта на държавните изисквания да са уредени в закон.

Във връзка с горното, бих искал да насоча Вашето внимание към трайната практика на Конституционния съд, в която съдът многократно е подчертавал, че Народното събрание, на което Конституцията възлага уреждането със закон на определени основни обществени отношения, не може да делегира на орган на изпълнителната власт да уреди с подзаконов нормативен акт обществени отношения, за които на конституционно ниво е предвидено да бъдат предмет само на законодателна уредба. Законодателната празнота не може да бъде запълнена от подзаконов нормативен акт, стратегия или концесия. В тази връзка отбелязвам, че в разпоредбата на чл. 53, ал. 5 от Конституцията на Република България не се съдържа изрично изискване регулацията на обществените отношения във връзка с държавните изисквания да бъде предмет само на закон. Конституционният съд е застъпил в мотивите на Решение № 8 от 2016 г. по к. д. № 9/2015 г. виждането, че всяка държавна политика предполага приемането на закони, които са основните правни лостове за държавно въздействие върху социалните процеси за постигане на конституционно дефинираните цели на обществото. Съгласно последователната практика на Конституционния съд принципът на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията, има смисъла на сътрудничество, полагане на общи усилия от органите на държавна власт в постигането на легитимните цели на държавното управление. Според Конституционния съд законодателят следва да дава такава регулация, която очертава общия план на уредбата, и да остави достатъчно пространство на изпълнителната власт да я попълни. За осъществяването на реформи в един или друг сектор на политиката е добре да бъдат използвани правни инструменти, които да се създават и променят по много по-облекчена процедура в сравнение със законодателната, което позволява да бъде отразявана динамиката на обществените потребности. Освен това върху актовете на правителството и неговите членове има конституционно предвиден съдебен контрол (чл. 120, ал. 2, чл. 125 от Конституцията), което гарантира спазването на принципа на върховенство на правото, установен в чл. 4, ал. 1 от КРБ. Съгласно чл. 105 от КРБ Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и

външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. Както Конституцията, така и Законът за нормативните актове (ЗНА) съдържат разпоредби, имащи отношение към разпределението на нормотворческите функции на парламента и изпълнителната власт, като законодателната власт е възложена на политическото представителство – парламента (чл. 62, ал. 1 от КРБ), но при активно упражнявана законодателна инициатива от правителството (чл. 87, ал. 1 и 2 от КРБ). Правителството е органът, който ръководи и осъществява държавното управление на основата и в изпълнение на общите правила, установени от законодателя, като изборът на подход е оставен на преценката на изпълнителната власт. Критериите за това коя материя би следвало да бъде уредена със закон, се съдържат в ЗНА, наред с изричното конституционно възлагане за законодателна уредба на някои обществени отношения.

Поддържаното от вносителите противоречие на чл. 22 от ЗПУО с принципите на правовата държава, отнасящо се до онези случаи, посочени в ЗПУО, където има препращане към неопределени видове актове на Министерски съвет (чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 282, ал. 1, чл. 298, ал. 3, т. 2 от ЗПУО) или към неопределени видове актове на неопределени органи, наречени „финансиращи органи“ (чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 2 от ЗПУО) и твърдението, че това противоречие води до правна неопределеност, създава правна несигурност, нестабилност и неяснота относно вида на акта и вида на органа, който го издава, не може да бъде споделено в контекста на разпоредбите на чл. 114 и чл. 115 от КРБ, чл. 20, ал. 4 и чл. 25, ал. 4 от Закона за администрацията и чл. 6 и чл. 7 от ЗНА. Доколкото Конституцията и посочените закони определят видовете актове, които се приемат от Министерския съвет и другите органи на изпълнителната власт, то визираната неопределеност в ЗПУО не представлява недостатък, който пряко да засяга елементите на правната стабилност и правната сигурност. В тази връзка в цитираното именно от вносителите Решение № 11 от 2010 г. на КС по к. д. № 13/2010 г. Конституционния съд застъпва становището, че когато правната разпоредба е неясна, нейното точно съдържание трябва да се изясни, а противоречията да се преодолеят чрез прилагането на някои от установените способи за тълкуване и резултатите, до които то води (чл. 45 и сл. от ЗНА). Предвид това не всяка неяснота или вътрешно противоречие на текстове от даден закон го правят неконституционосъобразен на основание нарушаване принципа на правовата държава. Необходимо е неяснотата или противоречието в него да е достатъчно сериозно, било като поставя под съмнение годността му да регулира обществените отношения, които той е призван да уреди, или пък да съдържа взаимоизключваща се правна уредба, което в ЗПУО не се съдържа.

2. Относно твърдението за противоречие на чл. 10, ал. 2, чл. 24, ал. 4, чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 1 и ал. 2, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и ал. 5, чл. 282, ал. 1, чл. 298, ал. 3, т. 2, чл. 299, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 от ЗПУО с чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2, чл. 53, ал. 6, изр. 2 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Споделям тезата, че на законово ниво се определят основните обществени отношения, които подлежат на трайно уреждане, но също така следва да се има предвид, че голяма част от въпросите в областта на образованието изискват уредба с голяма детайлизация и конкретика, които не могат да бъдат постигнати в закона, а това следва да бъде разписано в подзаконова нормативна уредба.

Твърдението, изложено в искането, че в противоречие с чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията са и онези случаи в ЗПУО, при които има препращане към неопределени актове на Министерски съвет (чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 282, ал. 1, чл. 298, ал. 3, т. 2 от ЗПУО) или към неопределени видове актове на неопределени органи, наречени „финансиращи органи“ (чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 2 от ЗПУО) също е необосновано и неправилно. В чл. 52 от ЗПУО е разписан редът за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, поради което макар и да не е посочен конкретният финансиращ орган, то в § 1, т. 31 от допълнителните разпоредби на ЗПУО е дадена легална дефиниция на понятието „финансиращ орган“, според която "*финансиращ орган*" е първостепенният разпоредител с бюджет по смисъла на Закона за публичните финанси, от чийто бюджет се финансират дейностите в училището, в детската градина, центъра за подкрепа за личностно развитие или в специализираното обслужващо звено. В този смисъл финансиращите органи са определяеми и ясни в закона.

3. Относно твърдението за противоречие на чл. 28, ал. 1 и ал. 2 от ЗПУО с духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от Конституцията.

В основния закон липсва изрично формулирана забрана за предоставяне на автономия на институциите от системата на предучилищното и училищното образование и в тази връзка този въпрос е решен от Народното събрание при упражняване на законодателната власт.

По отношение на принципа на автономията, въз основа на която детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие осъществяват своята дейност, считам, че подобно прехвърляне на правомощия и отговорности на по-ниските нива на управление е подходящо с оглед обвързването с финансовата и професионалната автономия. Подобен подход позволява решенията да се вземат на равнище, което е най-близко до

проблемите, там, където те най-добре могат да се идентифицират и най-адекватно да се адресират при съобразяване със стандартите.

4. Относно твърдението за противоречие на чл. 10, ал. 5, чл. 171, ал. 2, 172, ал. 1, т. 4, чл. 172, ал. 1, т. 10, чл. 172, ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1, чл. 199, ал. 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 301, ал. 1 от ЗПУО с чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2, чл. 53, ал. 6, изр. 2 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Възможностите за самостоятелно уреждане на някои въпроси, свързани с дейността на институциите, виждането за тяхното развитие, самостоятелния избор на организация, методи и средства на обучение дават по-голяма свобода и по-големи възможности за адаптиране на политиките в съответствие с потребностите на децата и учениците. В искането на депутатите не е отчетен фактът, че ЗПУО е основан на цялостна концептуална рамка, съобразена с тенденциите в развитието на образователните институции, както и с процесите на обучение и възпитание в европейските системи на училищното образование. Законът поставя във фокуса развитието на личността на детето и ученика с неговата индивидуалност и свобода на избор и осигурява участие и отговорност на различни групи от обществото. Поставянето на изисквания на ниво закон може да доведе до невъзможност за неговото прилагане или до проблеми при усвояването на знанията и уменията и придобиването на компетентности и нагласи за работа в постоянно променяща се среда в резултат от развитието на технологиите. Следва да се има предвид, че основната цел на образованието вече не е механичното усвояване и възпроизвеждане на готови знания, а развитието на умения за работа и усвояване на ключови компетентности и нагласи за учене през целия живот.

5. Относно твърдението, че чл. 10, ал. 1 – 5, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, ал. 1 – 9, чл. 288, чл. 301, ал. 1 – 4 и § 17 от ПЗР на ЗПУО противоречат на чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 17, ал. 2 и чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

Не споделям тезата в искането на депутатите, че предвидената в чл. 10, ал. 1 от ЗПУО възможност частните детски градини и училища да получават държавна субсидия за осъществяване на задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците, както и за училищното образование на учениците по чл. 9, ал. 2, противоречи на

конституционния принцип за свободната стопанска инициатива. Необосновано е твърдението, че предоставянето на държавна субсидия на част от частните детски градини и училища – тези, които са включени в системата на държавното финансиране, създава различни правни условия за една и съща стопанска дейност и че тази неравнопоставеност нарушава конституционния принцип за еднакви правни условия за стопанска дейност, установен в чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Законът създава еднаква възможност за всички частни детски градини и училища да участват в държавното финансиране при условия и по ред, определени в държавния образователен стандарт за финансирането на институциите. Още повече, с предоставянето на държавната субсидия по едни и същи единни разходни стандарти и за едни и същи дейности се създава равнопоставеност на всички училища – държавни, общински и частни.

Частните детски градини и частните училища са институции по смисъла на чл. 2, ал. 3 от ЗПУО и като такива реализират предучилищното и училищното образование като процес, включващ обучение, възпитание и социализация съобразно посочените в чл. 3, ал. 2 от закона принципи. Съгласно чл. 330, ал. 3 от ЗПУО частните детски градини и училища не може да имат друг предмет на дейност освен дейност на детска градина или училище. В тази връзка необосновано е твърдението, че държавата харчи публичен ресурс, за да финансира бизнеса на частноправни субекти. Съгласно чл. 53 от КРБ всяко дете има право на образование, като на това конституционно право кореспондира конституционното задължение на държавата да осигури условия за упражняването му, без да има значение чия е собствеността на училището, в което учи.

От искането не става ясно какви са мотивите за твърдението, че с финансиране на обучението на ученици в частните училища се създава нов вид собственост – частна собственост, безвъзмездно финансирана от държавата чрез публичен ресурс. Със средства от държавния бюджет се финансират изцяло или частично дейностите, които са обект на държавна политика. Средствата от държавния бюджет за издръжка на дейностите по възпитанието и обучението на децата и учениците в частните детски градини и училища се определят въз основа на стандарти и нормативи за финансиране на дейностите в предучилищното и училищното образование. С получените от държавния бюджет средства частните детски градини и частните училища финансират само дейностите по обучение, възпитание и социализация на децата и учениците. Не считам, че предоставянето на държавно финансиране за изпълнението на определени дейности от частни детски градини или училища би могло да промени вида на собствеността.

Представените в искането аргументи относно разпоредбите, уреждащи държавното финансиране на частните детски градини и частните училища, са тенденциозни, като създават впечатление, че със закона се създават предпоставки за диспропорции и съответно за несправедливост в обществото. Държавата по Конституцията има отговорност към образованието и възпитанието на всяко дете и е справедливо и равнопоставено да се дават средства на всички български деца, независимо къде учат. Конституцията не разделя децата спрямо собствеността на учебното заведение - държавно, общинско или частно. Тя дефинира ангажимента на държавата да се грижи, поощрява, финансира, подпомага и т.н., без да посочва по отношение на кои училища се извършва и полага държавната грижа.

6. Относно твърдението за несъответствие на чл. 10, ал. 1 – 5, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, ал. 1 – 9, чл. 288, чл. 301, ал. 1 – 4, § 17 от ПЗР на 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 18.12.2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis, чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

В искането се твърди, че разпоредбите чл. 10, чл. 256, ал. 3 в частта относно частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства, чл. 269, ал. 1, т. 4, в същия смисъл, чл. 287, чл. 288, чл. 301 и § 17 от ПЗР на ЗПУО са в несъответствие с чл. 107 и чл. 108 от ДФЕС, с чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията и с чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета, като се защитава тезата, че разписаната в ЗПУО държавна субсидия за частните детски градини и училища, включени в системата за държавно финансиране, е по своята същност забранена държавна помощ по смисъла на правото на ЕС и е в противоречие с първичното и вторичното право на ЕС.

Националното законодателството, регламентиращо държавните помощи, не съдържа специфична уредба по отношение на образованието, поради което е необходимо да се анализират основно европейските актове, уреждащи материята.

Посочените в искането на депутатите твърдения са неаргументирани и не доказват приложимост на чл. 107 и чл. 108 от ДФЕС по следните съображения:

За да се твърди, че една мярка е забранена държавна помощ, на първо място следва да се докаже, че мярката попада в обхвата на чл. 107 от ДФЕС. Това в искането не е направено, а приложимост на правилата не се презюмира за всяко едно публично финансиране.

Предвиденото в ЗПУО публично финансиране на частни училища и детски градини не е разработено, респективно не е процедурно съгласно реда в Закона за държавните помощи (ЗДП), който третира само мерките, които са в обхвата му и не засяга тези, за които чл. 107 от ДФЕС не е приложим.

По отношение на това дали мярката за публично финансиране в ЗПУО представлява помощ по чл. 107 от ДФЕС, следва да се отбележи, че съгласно Договора като държавна помощ се квалифицират мерки, които кумулативно отговарят на следните критерии:

- средствата се предоставят от държавата или чрез ресурси на държавата под каквато и да било форма,
- нарушават или заплашват да нарушат конкуренцията,
- поставят в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки,
- засягат търговията между държавите-членки.

Чл. 107 от ДФЕС урежда квалифицирането на една мярка като помощ, респективно приложимостта на правилата спрямо нея, само когато са налице всички критерии на разпоредбата. Липсата дори на един от посочените критерии определя мярката като попадаща извън обхвата на правилата по държавните помощи и прави разпоредбата на чл. 107, респективно на чл. 108 от ДФЕС, неприложима. Нормата на чл. 108 от ДФЕС е процедурна и обслужва прилагането на чл. 107 от ДФЕС, като разпоредбите му обхващат правомощията на Европейската комисия по отношение на помощите, по не и случаите, в които конкретна мярка не е в обхвата на чл. 107 от ДФЕС. И двете разпоредби на ДФЕС не засягат правото на държавите членки да финансират с публичен ресурс мерки, когато това не противоречи на Договора и критериите по чл. 107 не са налице. Такова финансиране, макар и публично, е извън правилата по държавните помощи и не се подчинява на предвидените в тях процедури и условия. Наличието или не на елементите по чл. 107 от ДФЕС се разглежда според националната правна уредба и условията за конкретната публична намеса.

В ЗПУО не се съдържат препратки за приложимост на правилата по държавните или минималните помощи, но тя не може да се търси само поради наличие на публично финансиране. Принципните постановки по отношение на публичното финансиране на

образованието са залегнали в Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в чл. 107, § 1 от ДФЕС и отразяват практиката на Съда на ЕС и на ЕК (ОВ, С 262, 19.7.2016 г.). Съгласно документа наличието на държавна помощ по смисъла на чл. 107 от ДФЕС се изключва когато публичното финансиране е насочено към общественото образование, организирано в рамките на националната образователна система, и е контролирано от държавата. Такъв тип финансиране принципно се счита за ориентирано към нестопанска дейност. Прецедентното Решение на съда в този смисъл е по дело Комисия/Германия, С-318/05, в същия дух е и Решение на Комисията относно държавна помощ N 118/00. Водещият аргумент е, че държавите членки „създавайки и поддържайки такава система на публично образование, която се финансира поначало от държавния бюджет, а не от учениците или от техните родители, [...] не цели да се ангажира с платени дейности, а изпълнява своята мисия по отношение на населението в социалната, културната и образователната сфера“.

По отношение заплащането на допълнителни такси от родителите за обучение или записване, подпомагачи оперативните разходи на системата, Известието внася допълнителни разяснения съобразно Решение на Съда по дело E-5/07. Ако допълнителният финансов принос обхваща малка част от реалните разходи за услугата, това не може да се смята за възнаграждение за предоставената услуга. Поради това се счита, че такова заплащане не променя нестопанския характер на общообразователната услуга, финансирана предимно с публични средства. Водещо значение в случая има правната рамката на финансирането, условията и достъпа до същото, уредени в ЗПУО, и съответствието им с т. 28-29 от Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в чл. 107, § 1 от ДФЕС, където се разглежда неикономическият характер на националните системи за обществено образование.

Видно от Известието, при определяне на приложимостта на правилата по държавните помощи се разглежда на първо място наличието или не на система за обществено образование, която е контролирана от държавата и чрез която система държавата изпълнява своята мисия по отношение на населението. Изложеното налага да се анализира националната уредба по отношение на системата на общественото образование, вида на образователните услуги и да се прецени доколко финансирането в рамките на същата съответства на практиката на съда на ЕС и на ЕК по прилагане на чл. 107 от ДФЕС.

Съгласно Конституцията на Република България, всеки има право на образование, а училищното обучение е задължително до определена възраст. Основното и средното образование в държавните/общинските училища е безплатно. Създаването на училища от

частни субекти се регулира със закон, а за обучението се прилагат държавни изисквания. Държавата упражнява контрол върху всички видове и степени училища. На равнище закон, уреждащ материята – а именно ЗПУО, съществуват аргументи, на база на които може да се прецени, че националната образователна система отговаря на изискванията на т. 28 от Известието на ЕК.

В правната рамка на Република България наличието на национална образователна система е залегнало още в чл. 2, ал. 1 от ЗПУО. Законодателят е предвидил системата да действа според принципите, заложили в чл. 3, ал. 2 от ЗПУО. Сред тях за целите на съответствие с Известието на ЕК, като важни за определяне неикономическия характер на националната образователна система, от ЗПУО може да бъде изведена единната държавна образователна политика за осигуряване правото на предучилищно и училищно образование, равен достъп до качествено образование и равнопоставеност и недопускане на дискриминация при провеждане на предучилищното и училищното образование. Принципите обезпечават правото на образование и задължителния характер на предучилищното и училищно образование, заложили в закона. Известието на ЕК изрично уточнява, че тези принципи могат да обхващат обществените образователни услуги, вкл. професионалното обучение, частните и обществените начални училища и детски градини и университетското образование. Известието изисква горепосочените обществени образователни услуги да се разграничават от услугите, финансирани предимно от родители/учители или от търговски приходи. Не се изключва хипотеза, в която образователната услуга, предоставяна от публичноправни субекти, се конкурира с тази от частна организация.

Отделно от изложеното до тук, ЗПУО не съдържа разпоредби, уреждащи възможността държавата да печели от изграждането и поддържането на национална образователна система или държавните и общински училища и детски градини да се конкурират с частните такива по отношение на едни и същи дейности. Видно от закона, системата не е организирана като ориентирана към приходи и печалба. Това е заложено и в нормата на чл. 280, ал. 1 и ал. 2 от ЗПУО, съгласно която дейностите в системата на предучилищното и училищното образование се финансират със средства от държавния бюджет, бюджетите на общините, европейски фондове и програми и други източници, като със средства от държавния бюджет се финансират изцяло или частично дейностите, които са обект на държавна политика.

Предвидената в чл. 10 от ЗПУО възможност за частните детски градини и частните училища да получават държавна субсидия съответства на принципите на равен достъп и

равнопоставеност, респективно осигурява еднакво финансиране за една и съща по обхват дейност/услуга и преодолява възможността за конкуренция между субектите в системата. Чрез осигуряването на достъп и еднаква възможност за публично финансиране за всички заинтересовани субекти, публични и тези по чл. 10 от ЗПУО, се избягва извличане на икономическо конкурентно предимство при извършването на една и съща образователна дейност от конкретни субекти. За да не възникне кръстосано субсидиране и печалба, ал. 3 на чл. 10 от закона залага допълнително условие, че когато частните детски градини и частните училища получават държавна субсидия, те могат да извършват дейности срещу заплащане само извън финансираните от държавата. Съгласно чл. 10, ал. 2 от ЗПУО включването на частните субекти в системата на държавно финансиране се извършва по тяхно заявление, т.е. предоставена им е равна възможност. ЗПУО преразглежда към държавния образователен стандарт за финансирането на институциите по отношение на реда за включване в системата за държавно финансиране. Съгласно чл. 282 от ЗПУО публичното финансиране в системата се разпределя въз основа на броя на децата и учениците и на стандарт за дете и ученик, определен с акт на Министерския съвет. Стандартът определя размера на средствата от държавния бюджет за конкретна дейност за едно дете или ученик за съответната година.

Дейностите, които се финансират изцяло или частично от държавния бюджет по стандарти, се определят с държавния образователен стандарт за финансирането на институциите. ЗПУО не предвижда различни стандарти за държавните и частните субекти, които се финансират с публичен ресурс, а урежда съществуването на еднакви правила за всички участници в системата на публично финансиране.

Поради наличието на посочените законови разпоредби, считам, че твърденията в искането на депутатите за фаворизиране на определени субекти не са доказани и ЗПУО съдържа условия, обективиращи еднаквите критерии и достъп за финансиране на всички образователни институции, включително частните такива, които са заявили желание и изпълняват условията за това. Следователно, не може да се твърди, че законодателят е заложил в ЗПУО наличието на елемент, с който определени субекти се поставят в по-благоприятно икономическо положение по смисъла на чл. 107 от ДФЕС.

Министерството на образованието и науката не е подавало уведомление до ЕК по чл. 2, § 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 във връзка с ЗПУО. Посочената разпоредба изисква подаване на уведомление до Комисията за всички планове за предоставяне на нова помощ, но не го изисква когато мярката е извън обхвата на чл. 107 от ДФЕС. Регламент (ЕС) 2015/1589 установява правила за прилагането на чл. 108 от ДФЕС и не е приложим за мерки, които нямат характер на помощ по принцип.

Също така към днешна дата в Министерството на финансите не е налице информацията публично финансиране по ЗПУО да се осъществява съобразно правилата за минималните помощи. В самия ЗПУО липсва уредба за това и следователно разпоредбите на чл. 1 и чл. 3 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 не са самостоятелно приложими. Те биха били такива, само ако публично финансиране е изцяло подчинено и разработено съобразно правилата за минимална помощ, установени в посочения регламент, което не е видно от текстовете на ЗПУО. Липсват и въведени записи в информационната система „Регистър на минималните помощи“, администрирана в Министерството на финансите - косвен аргумент по отношение на неприложимостта на правилата *de minimis*.

В заключение прилагането на чл. 107 от ДФЕС изисква кумулативно изпълнение на критериите, заложи в цитираната норма и подробно разяснени в Известието на Комисията. В искането на депутатите същите не са обосновани като безспорно налични, като е достатъчно да се анализира липсата на дори един от критериите, за да се установи неприложимост на правилата по държавните помощи.

В този смисъл, доколкото в системата за публично финансиране в образованието е заложино еднакво третиране на публичните и частните образователни училища/детски градини, то твърденията за фаворизиране на определени субекти не са аргументирани.

Наличието на селективно икономическо предимство би се изключило при условие, че:

- дейностите в системата на образованието, които се финансират с публични средства, са обект на държавна политика;
- критериите за достъп до финансиране са обективни и еднакви, като е налице единен държавен образователен стандарт за финансирането на всички заинтересовани да го получат;
- прилагат се изисквания за частните градини и училища, обект на публично субсидиране, да извършват дейности срещу заплащане само извън публично финансираните;
- разпределението на средствата между училищата/детските градини е на база броя на децата/учениците и на стандарт, определящ размера на средствата за конкретна дейност за едно дете/ученик за съответната година, а самият стандарт е обвързан с държавния образователен стандарт за финансирането на институциите.

Предвид изложеното и спецификата на системата, явна е липсата на измеримо икономическо предимство и пазар за конкретните образователни дейности, обект на публично финансиране.

В допълнение, обръщам внимание, че разглеждането на нарушения на Регламент (ЕС) № 1407/2013 и Регламент (ЕС) № 2015/1589, така както са формулирани от народните представители, на този етап не е релевантно. Потенциални нарушения на конкретни

разпоредби от тези актове, би следвало да се разглеждат едва след като бъде доказан характерът на финансирането, като попадащ в обхвата на чл. 107 от ДФЕС.

Независимо от горното, считам, че с предоставянето на средства от държавния бюджет за частните детски градини и училища не се нарушава свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството или търговията на определени стоки или предоставянето на определени услуги, доколкото се засяга търговията между държавите членки на ЕС. Средствата за издръжка на обучението на едно дете или ученик са еднакви за държавните, общинските и частните училища. Общият размер на средствата зависи от броя на децата и учениците. В тази връзка, следва да се има предвид, че средствата от държавния бюджет осигуряват единствено необходимия размер на средствата за издръжка на обучението на конкретното дете или ученик. ЗПУО не позволява с получените средства от държавния бюджет да се финансират други дейности.

7. Относно твърдението за противоречие на чл. 298, ал. 2 – 4 от ЗПУО с абзац 5 от преамбюла на Конституцията (принцип на социалната държава), чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 3, изр. 1 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Изложените аргументи в тази част от искането имат за цел да подкрепят тезата, че безплатното образование изключва заплащането на каквито и да било такси от страна на родителите. Съгласно чл. 53, ал. 3 от КРБ безплатно е само основното и средното образование в държавните и общинските училища, т.е. училищното образование. Предмет на разпоредбата на чл. 298 от ЗПУО е предучилищното образование, съответно тя не попада в приложното поле на цитирания конституционен текст.

Извън образователния процес в институциите в системата на предучилищното и училищното образование се извършват дейности, които подпомагат образователния процес, но не са част от него. Част от тези дейности, които са определени в глава шестнадесета „Финансиране“ от ЗПУО се финансират от държавния бюджет, тъй като са необходими за осигуряване на достъпа до образование. Друга част от дейностите имат доброволен характер и не са задължителни.

Във връзка с горното, считам посочените в искането аргументи относно противоконституционност на цитираните разпоредби на ЗПУО, регламентиращи държавните образователни стандарти, принципа на автономията, въз основа на която детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие осъществяват своята дейност, както и уредбата на държавно финансиране на частните детски градини и частните училища, за послователни и необосновани. Посочените от депутатите доводи са некоректни, използвани са едностранчиво, което придава популистски характер на искането.

В заключение считам, че всички оспорени разпоредби от ЗПУО са елемент на цялостната стратегическа рамка за развитие на политиката на образование и не следва да бъдат разглеждани откъснато от нейния контекст.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите искането на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и произнасяне за съответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна, на разпоредбите от Закона за предучилищното и училищното образование /Обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., посл. изм., ДВ, бр. 105 от 30.12.2016 г./

МИНИСТЪР:

/ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ/