



**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 47 КЛ  
Дата 10.02.23 г.

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
Министър на образованието и науката

№ 0104-8  
10.02 ..... 2023 г.

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА**  
**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ОТ**  
**ПРОФ. САШО ПЕНОВ**  
**МИНИСТЪР НА**  
**ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА**  
**В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

## **СТ А Н О В И Щ Е**

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 20/2022 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По искане на омбудсмана на Република България от 23.11. 2022 г. на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ) на 24.11.2022 г. е образувано Конституционно дело № 20 от 2022 г. за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование, обнародван в ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г. (ЗВО) в частта „държавните“. На 30.11.2022 г. омбудсманът е направил допълнение към искането без подробни мотиви, като твърди, че оспорената разпоредба представлява и „дискриминационен подход и неравно третиране“ от законодателя не само към учащите в частни висши училища, но и към студентите в държавните университети, обучаващи се в платена форма на обучение.

Конституционният съд с Определение от 10 януари 2022 г. е допуснал за разглеждане по същество на искането на омбудсмана и е конституирал като заинтересувана институция министъра на образованието и науката. В тази връзка в Министерството на образованието и науката е получен препис от искането и е определен 30-дневен срок за представяне на писмено становище по предмета на делото. В изпълнение на определението представям на Вашето внимание исканото становище.

1. Разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО (обн. ДВ, бр. 112 от 1995, изм. - ДВ, бр. 60 от 1999 г., в сила от 02.07.1999 г., доп. - ДВ, бр. 53 от 2002 г., изм. - ДВ, бр. 48 от 2004 г.,) постановява: „Държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование, като: субсидира обучението на студентите в **държавните** висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове.“

Във всички редакции на разпоредбата от 1995 г. досега винаги се е предвиждало финансиране/субсидиране от държавата на обучението на студенти в държавни висши училища, като средства от държавния бюджет се предоставят само на тези юридически лица. Техните ректори са второстепенни разпоредители с бюджет по смисъла на чл. 11, ал. 9 от Закона за публичните финанси, а ректорите, президентите или други органи на частните висши училища не са разпоредители с бюджет.

Никога досега тази разпоредба не е оспорвана като противоречаща на разпоредби от Конституцията от орган, имащ право на това, което говори за трайност на нормативната уредба и безпротиворечивото ѝ прилагане.

Вносителят на жалбата смята, че разпоредбата противоречи на чл. 53, ал. 1 и ал. 6, чл. 6, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Като аргументи е посочено, че текстът на чл. 8, ал. 3 от ЗВО е в противоречие с правото на образование и с изискването държавата да насърчава образованието чрез определени дейности, с принципа за равенство на гражданите пред закона.

Смятам, че оспорената разпоредба **не противоречи** на основния закон. Искането на омбудсмана е **неоснователно**.

2. Преди да бъдат разгледани последователно всеки един от доводите, които вносителят излага в подкрепа на твърдението, че е налице противоконституционност на част от разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО, е необходимо да се обсъди **какви са правомощията на държавата**, респ. нейните органи при разработването и осъществяването на държавната политика, свързана с висшето образование. Следва да се

имат предвид мотивите в Решение № 9 от 10 май 2018 г. на Конституционния съд по дело № 5/2017 г., които са относими за всички степени на образователния процес. Според съда:

„Дейностите, свързани с осъществяването на държавната образователна политика, са насочени към ефективна реализация на конституционно закрепеното право на образование, във въвеждане и поддържане на качествено и ефективно основно, средно и висше образование. Конституционната основа на образователната политика се съдържа в чл. 23 и чл. 53 от основния закон. Съгласно чл. 23, изр. 1 от Конституцията: „Държавата създава условия за свободно развитие на науката, образованието и изкуството и ги подпомага“. Едновременно с това чл. 53, ал. 1 от Конституцията прогласява право на образование за всеки. Правото на образование е сред **социалните и културните права** и е основно неотменимо индивидуално право, принадлежащо към правата от позитивния статус на гражданите, чието упражняване е обвързано от задължението на държавата да създаде правни, институционални и финансови условия за обучение. На конституционно ниво, **задължението на държавата се свежда до осигуряването на условия за реализиране на правото на образование** (чл. 53, ал. 1 и ал. 2), **в безплатното основно и средно образование**, което осигурява държавата (чл. 53, ал. 3, изр. 1), определянето със закон на условия и ред, при които граждани и организации могат да създават училища (чл. 53, ал. 5, изр. 1), въвеждане на държавни изисквания за обучение (чл. 53, ал. 5, изр. 2), насърчаване на образованието (създаване и финансиране на училища, подпомагане на способни ученици и студенти, създаване на условия за професионално обучение и преквалификация – чл. 53, ал. 6, изр. 1) и в упражняване на контрол върху всички видове и степени училища (чл. 53, ал. 6, изр. 2). Следователно държавната образователна политика се изразява в гарантиране и защита на правото на образование. Нещо повече, ангажиментът на държавата по чл. 4, ал. 2, чл. 23 и чл. 53 от Конституцията е този контекст, в който следва да се преценява разпределението на компетентността между законодателната и изпълнителната власт за провеждане на държавната образователна политика, тъй като няма конституционна разпоредба, която изрично да възлага единствено на законодателя да уреди обществените отношения, свързани с осигуряване на правото на образование. Разпоредбата на чл. 53, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на образование, без да указва принципите, реда, начина и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане. За реализиране на това **социално право** трябва да се погрижи държавата. Това е нейно задължение, което се предопределя и от преамбюла на Конституцията, където е обявена за „правова и социална държава“. Тя трябва да предприеме и извърши необходимите действия за създаване на нормативна система за образование.

Следователно в компетентността на Народното събрание е да създаде законова уредба за регулиране на сферата на образование, която да обезпечи реалната възможност на гражданите да се ползват от предоставеното им с чл. 53, ал. 1 от Конституцията социално право. Законодателят преценява по целесъобразност каква система за образование да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните изисквания. Законодателната власт разполага със значителна дискреция, доколкото не навлиза в компетентността на други държавни органи съобразно принципа на разделение на властите.“

От тези мотиви се налага изводът, че Конституционният съд разглежда образователната политика като част от националната политика, провеждана от държавата чрез нейните органи при осъществяването на тяхната дискреционна власт. Изведено е задължението на държавата да осигури условия за реализиране на правото на образование, като това тя прави чрез създаването на предвиден в закон (ЗВО) ред за осъществяване на образователни дейности от държавни и частни висши училища. Безплатни са само основното и средното образование, докато във висшето образование за обучението от студентите се заплащат такси на висшите училища по различен по съдържание ред за определянето им, определен в ЗВО. Изрично в чл. 53, ал. 3, изр. второ от Конституцията се посочва, че при определени от закона условия образованието само във висшите държавни училища е безплатно.

3. Държавната образователна политика в областта на висшето образование, разглеждана като философия, принципите, на които се основава и провежда, целите, редът и условията за упражняване на конституционното право на гражданите на висше образование, както и с устройството, функциите, организацията, управлението и финансирането на системата на висшето образование, са все въпроси - предмет на първична уредба в ЗВО, в съответствие с изискването на чл. 3 ЗНА. Съгласно разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование, като субсидира обучението на студентите в държавните висши училища и при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове. Тази уредба не само не противоречи на Конституцията, но обратно – тя е създадена в изпълнение на разпоредбите ѝ, относими към образованието, и е израз за реализирането на законодателните правомощия на Народното събрание да регулира този тип обществени отношения. Този извод се налага и от разпоредбата на чл. 9, ал. 1 от ЗВО, според която: „Държавата упражнява функциите си по управление на висшето образование чрез Народното събрание и Министерски съвет“.

Законодателят е преценил, че образователната държавна политика в сферата на висшето образование ще бъде осъществявана чрез органите на законодателната и изпълнителната власт при упражняване на тяхната дискреционна власт,

В чл. 9, ал. 2, т. 2 ЗВО (изм. - ДВ, бр. 107 от 2014 г., в сила от 01.01.2015 г.) се урежда задължението на **Народното събрание** ежегодно със Закона за държавния бюджет да определя трансфера за **всяко държавно висше училище**, като такива не се предвиждат за частните висши училища. В чл. 9, ал. 3, т. 8 ЗВО се предвижда задължението на **Министерския съвет** да утвърждава условията и реда за предоставяне на **стипендии в държавните висши училища** и за ползване на общежития и други социално-битови придобивки от студенти, докторанти и специализанти във всички висши училища, като и в тази разпоредба за частните висши училища не се предвижда компетентност на Министерския съвет да определя условия и ред за предоставянето на стипендии в тях. Така се доразвива правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да ръководи изпълнението на държавния бюджет. Министерският съвет в изпълнение на своите бюджетни правомощия е приел Постановление № 90 от 26.05.2000 за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации.

Частните висши училища не са адресати на нито една от разпоредбите на Закона за публичните финанси, който е органичен бюджетен закон. В този закон също не се предвижда предоставяне на никакви трансфери от държавния бюджет за тях. Следователно нито въз основа на посочените разпоредби от ЗВО, нито въз основа на разпоредбите на Закона за публичните финанси частните висши училища могат да бъдат субекти по бюджетни правоотношения и участници в бюджетни взаимоотношения по смисъла на Закона за публичните финанси.

В искането се настоява за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“, което би трябвало да означава, че вносителят счита, че държавата трябва да осигурява бюджетни трансфери във връзка с обучението на студентите във **всички** висши училища, включително и в частните, а дори е мислимо *ad absurdum* след отпадане на прилагателното държавните и до осигуряване на бюджетни трансфери на частни висши училища в чужбина, в които се обучават студенти български граждани, с оглед на разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от Конституцията, предвиждаща, че гражданите на Република България, където и да се намират, имат всички права и задължения по тази Конституция.

В този смисъл считам, че омбудсманът, оспорвайки разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО, неправилно се е позовал на чл. 150, ал. 3 от Конституцията, тъй като чрез израза

държавни висши училища в разпоредбата на чл. 8, т. 3 в ЗВО не се нарушават права и свободи на гражданите, а се уреждат обществени отношения, които са съставна част от държавната образователна и бюджетна политика, развиващи се между юридически лица (държавни висши училища) и държавния бюджет. Нещо повече – по този начин омбудсманът не се явява обществен защитник, който се застъпва за правата и свободите на гражданите, каквато роля му е вменена съгласно чл. 91а от Основния закон и чл. 2, ал. 1 от Закона за омбудсмана. Точно обратното – позовавайки се на правото си по чл. 150, ал. 3 от КРБ, той заема позиция, свързана с осигуряване на право на частноправни юридически лица, частни висши училища да получават бюджетни трансфери/субсидия от държавния бюджет.

Според Решение № 17 от 24 ноември 1992 г. по конст. дело № 22 от 1992 г. създаването на недържавни висши училища и обучението в тях подлежат на контрол от страна на държавата упражняван от държавата, по силата на чл. 53, ал. 5 и 6 от Конституцията, и Конституционният съд не може да обсъжда критериите за целесъобразност, от които парламентът се ръководи, когато дава статут на висше училище във всеки отделен случай. Възможността за контрол от страна на държавата върху осъществяваните образователни дейности в частните висши училища не обосновава правото им на държавни средства за издръжка на обучението в тях, включително и за стипендии. Според чл. 14, ал. 4 ЗВО учредителите на частно висше училище отговорят за цялостната дейност, управлението и финансовото състояние на откритото по тяхното искане висше училище в случаите, когато участват в управлението му.

Аргументите на Омбудсмана за противоконституционност на чл. 8, т. 3 от ЗВО по същество са свързани не толкова срещу правото и задължението на държавата да субсидира обучението на студентите в държавните висши училища и при определени условия да им осигурява стипендии, а главно с липсата на уредба относно правото и задължението на държавата да предоставя средства от държавния бюджет за стипендии на студентите от частните висши училища и на такава правна уредба, която да задължава частните висши училища да предоставят стипендии със свои средства на студентите, обучавани в тях, от приходите им от образователни дейности. По тази причина в искането се настоява за обявяване на противоконституционност в разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО само в частта „държавните“. Считаю обаче, че липсата на позитивна правна уредба не може да бъде запълвана от Конституционния съд по искания от омбудсмана начин.

4. Така формулирано, искането е насочено към въпрос, който попада в обхвата на **изключителните правомощия на държавата чрез нейните органи да определя своята национална политика спрямо висшето образование.**

Правомощието държавата да упражнява своята дискреционна власт в сферата на образованието е закрепено в чл. 23 и чл. 53, ал. 6 от Основния закон. В чл. 8, т. 1 от ЗВО на държавата е предоставено правомощието да **разработва и осъществява национална политика** за развитието на висшето образование и да гарантира академичната автономия на висшите училища. **Нейно право е да прецени в кои висши училища и в какъв обем да насочи публичен финансов ресурс, осъществявайки тази политика.** Разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО се явява само едно от проявленията на грижата на държавата за свободното развитие на висшето образование. В първата част на разпоредбата се посочва, че държавата субсидира обучението на студентите в държавните висши училища, като по този начин се осигуряват бюджетни средства за издръжка на обучението им в тях с оглед на възприетия модел на смесено финансиране на образователната им дейност (държавен бюджет и собствени приходи) на държавните висши училища. Втората част на разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО, свързана с осигуряването на стипендии, общежития и столове, не може да се разглежда изолирано и да не се взема предвид първата част на разпоредбата, отнасяща се до субсидирането на обучението в държавните висши училища, и чрез нея се осигурява правото на държавата да определя условията за получаване на стипендии и използването на общежития и столове от студентите в държавни висши училища, доколкото последните разходват публичен ресурс. Именно поради това, че средствата за стипендии се осигуряват от държавния бюджет (т.е. ограничен публичен ресурс), законодателят е диференцирал лицата, които могат да ги получават чрез бюджетни трансфери – държавните висши училища. Тези средства имат своето целево предназначение и се разпределят по определен от държавата ред. Това е и причината студентите, които сами заплащат обучението си в държавни висши училища, да бъдат приравнени със студентите в частните такива по отношение правото да получават стипендии със средства от държавния бюджет.

В разпоредбите на чл. 9, ал. 3, т. 6 и 7 ЗВО е определен редът, по който МС определя общия брой на приеманите за обучение студенти и докторанти, за които държавата осигурява средства за издръжката на обучението им, по професионални направления и по специалности от регулираните професии, както и разпределението му по държавни висши училища в съответствие с ал. 4 и реда за определяне на размера на таксите за кандидатстване и за обучение на студенти и докторанти в държавните висши училища. За броя на студентите и докторантите в частните висши училища, съобразен с капацитета на висшето училище, определен с акт на Националната агенция за оценяване и акредитация

и за размера на заплащаните от тях такси в ЗВО не се съдържат никакви ограничения. Така правният режим на определяне на заплащаните такси в държавните и частните висши училища е различен и съответно висшите училища не са и не могат да бъдат равнопоставени. Средствата от такси за обучение, заплащани от студентите в държавните висши училища, се отразяват в техните бюджети по реда на Закона за публичните финанси, докато в частните висши този ред е неприложим. За разходването на бюджетните и собствените средства в държавните висши училища се упражнява организиран от държавата финансов контрол в различни форми от компетентните за това държавни органи, докато дейността на частните висши училища попада извън обхвата на този контрол.

5. Необходимо е да се направи отграничение на правото на образование от правото на стипендия въз основа на тяхната същност и принадлежността им към определена категория права.

Съгласно чл. 53, ал. 1 от Конституцията всеки има право на образование, като на това конституционно право кореспондира конституционното задължение на държавата да осигури условия за упражняването му. Съгласно чл. 53, ал. 6 от Конституцията държавата насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти, създава условия за професионално обучение и преквалификация. Тя упражнява контрол върху всички видове и степени училища.

Конституционното задължение на държавата да създава условия за упражняване правото на образование се изпълнява чрез създаване на достатъчно и качествени ресурси за образование, както и гарантиране на свободен и без дискриминация достъп до тези образователни ресурси. Държавата гарантира равен достъп до качествено образование именно чрез разпоредбата на чл. 8 от ЗВО, като изгражда мрежа от висши училища и субсидира обучението в държавните висши училища. Въпрос на свободен избор на всеки е къде ще упражни своето право на висше образование според собствените си предпочитания и способности.

Чрез субсидиране на държавните висши училища държавата изпълнява задължението си да насърчава образованието, като го направи най-вече достъпно за всички. Именно достъпът до висше образование се гарантира чрез организираните от държавата държавни висши училища.

Правната доктрина е единодушна, че в съвременното общество правото на образование е основно право на гражданите – социално-икономическо естествено право. То се разглежда като сложно социално право на човешката личност от второто поколение права, което включва и свободата на образование чрез възможността за избор на формата



на получаване на висше образование. Затова в България правото на образование е конституционно закрепено в чл. 53, ал. 1 и е създадено задължение на държавата да го осигури и създаде условия за свободата за упражняването му. Конституционният съд, както се посочи в Решение № 9 от 10 май 2018 г. на Конституционния съд по дело № 5/2017 г., определя правото на образование сред социалните и културните права и като основно неотменимо индивидуално право, принадлежащо към правата от позитивния статус на гражданите, чието упражняване е обвързано от задължението на държавата да създаде правни, институционални и финансови условия за обучение. За всяко основно социално право, определено в Конституцията, задължен правен субект е държавата и това тя е направила чрез създаването на правни субекти, които могат да удовлетворят това право. Според правната доктрина общото субективно право има поне четири важни признака, които го характеризират: негов субект е отделният гражданин, специфично уязвимо състояние на субекта на социалното право, гражданинът се намира в състояние, с което не може да се справи сам, уязвимостта се преодолява с подкрепа на държавата и обществото. Чрез осигуряването на условия за получаване на висше образование в държавните висши училища държавата гарантира реализацията на социалното право на образование.

Конституционното задължение на държавата да гарантира правото на образование не означава задължение за нея да гарантира право на стипендия чрез държавния бюджет за всеки учащ се във висше училище, а още по-малко да гарантира еднакъв достъп до всички видове стипендии. **Не е обосновано от съдържанието на конституционните разпоредби да се твърди**, че поставянето на условия пред правото за получаване на стипендия в закон за държавните висши училища означава ограничаване на правото на образование.

Правото на стипендия не е конституционно установено право в чл. 53 от Конституцията.

Правото на стипендия може да се упражнява само спрямо висшето училище, в което физическото лице свободно е избрало да се обучава и е получило статут на студент, а не спрямо държавата и нейната законодателна и изпълнителна власт. Предоставянето на стипендия на студентите не е относимо към правото им на образование. Качеството студент се придобива при записване във висше училище (чл. 67 от ЗВО), т.е. при упражнено право на образование, когато лицето вече се обучава въз основа на своя свободен избор за придобиване на образователна степен във висше училище. За лицето, което има статут на студент, очевидно е осигурен достъп до висше образование. Следователно непредоставяне на стипендия не може да ограничи или да засегне по какъвто и да е начин правото на образование и е въпрос за личен избор на гражданина в какво училище ще се обучава.

Разпоредбата на чл. 70, ал. 1, т. 12 от ЗВО съдържа общата уредба на правото за стипендия на студентите и докторантите във висшите училища, като едно от техните права в комплекса им от права и задължения спрямо органите на висшето училище, в което са избрали да се обучават – „студентите и докторантите имат право да получават стипендии“. Именно защото държавата осигурява средства за издръжка на обучението в държавните висши училища, тя осигурява и средства за стипендии в тях, като определя и условията за получаването им. Разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО **не представлява забрана студентите в частни висши училища да получават стипендии изобщо.** По отношение на стипендиите, учредени от висшите училища, и стипендии, предоставяни от физически или юридически лица, ЗВО не съдържа ограничение студентите от частните висши училища да се възползват от тях и много от тях реално го правят. Условие се поставя само по отношение правото да се получава стипендия, осигурена със средства от държавния бюджет, и възможността да се поставят условия е законово уредена. Законната възможност за поставяне на условие към този вид стипендии, предоставяни със средства от държавния бюджет, произтича от правната същност на **правото на стипендия, което, за разлика от правото на образование, не е основно право на гражданите и е подчинено на икономическа и социална целесъобразност.** Тази условност на **правото на стипендия е дала право на законодателя при условията на целесъобразност да реши стипендии със средства от държавния бюджет да получават само студентите от държавните висши училища, приети по реда, предвиден от държавата за прием на студенти, за които са осигурени бюджетни средства за издръжка на обучението им.**

Вносителят атакува текста в частта, която се отнася към държавната политика за субсидиране на висшето образование, но в същото време цялото изложение на искането е изградено единствено върху тезата, че непредоставянето на стипендии със средства от държавния бюджет на студентите в частните висши училища нарушава правото им на образование. В искането се наблюдават множество повторения и бланкетни твърдения, без да се посочва конкретно съдържание, което да аргументира обявяване на противоконституционност на оспорената разпоредба на ЗВО. Нито се твърди, нито се излагат аргументи в подкрепа на становището, че предоставянето на държавна субсидия само на държавните висши училища обуславя противоконституционност на посочената разпоредба.

В този дух се е произнесъл и Конституционният съд, а именно - чл. 53, ал. 6 от Конституцията преследва определена цел - да създаде нормативно основание за ангажиране на държавата с провеждане на политики в областта на образованието и науката. От наличието на цитирания текст в Конституцията следва, че от държавата се очаква не само

да предлага нормативна регламентация в областта на образованието и науката, но и да се ангажира в една конкретна форма да участва в управлението на тази сфера от обществения живот - Решение № 11 от 5.10.2010 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 13/2010 г.

Следователно непредоставяне на стипендия с държавни средства на студенти в частните висши училища не може да ограничи или да засегне по какъвто и да е начин правото на образование, тъй като не се нарушава нито един от елементите, инкорпорирани в него – както свободата на избор на гражданите, достъпът до упражняване на правото, специфично уязвимо състояние на субекта на социалното право, състояние, с което гражданинът не може да се справи сам, уязвимостта на гражданина се преодолява с подкрепа на държавата и обществото. Тъкмо обратното изборът за обучение в частно висше училище обикновено се предпоставя от липсата на социална уязвимост.

6. Чрез Закона за висшето образование законодателят е създал първична уредба на обществени отношения, свързани с предоставянето на трансфери на висшите училища за издръжка на обучението на студентите и докторантите в тях. Тя е доразвита и детайлизирана чрез подзаконов нормативен акт – Постановление № 90 от 26.05.2000 на Министерския съвет за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации (ПМС № 90/2000). Постановлението е издадено във връзка с прилагане отделни разпоредби на закона, в случая – тези, които уреждат правото на получаване на средства за стипендии от държавния бюджет. Чрез него се изпълнява установеното задължение на изпълнителната власт по чл. 9, ал. 3, т. 8 от ЗВО – „Министерският съвет утвърждава условията и реда за предоставяне на стипендии в държавните висши училища и за ползване на общежития и други социално-битови придобивки от студенти, докторанти и специализанти във **всички** висши училища“. Тази разпоредба е ясен пример за диференциацията, която законодателят прави по отношение предоставяне на стипендии в държавните висши училища и други социално-битови блага. Първите видно са насочени единствено към държавните висши училища, докато за вторите – не е налице подобно изискване. Следва да се посочи и чл. 94 от ЗВО, според който: „Студентите и докторантите имат право да кандидатстват за стипендии от държавния бюджет, **стипендии, учредени от висшите училища, и стипендии на физически или юридически лица**. Размерите, условията и редът за получаване на стипендия от студентите и докторантите се определят съответно от Министерския съвет, правилниците на висшите училища и от волята на дарителя.“ Според Постановлението стипендии са предоставят на учащи се в редовна форма на обучение в

държавните висши училища, като едно от ограниченията в него е средният им успех от предходните два семестъра, а за първата учебна година - от първия семестър, е по-нисък от добър 4,00 (чл. 1, ал. 2, т. 2). Това ограничение не се прилага в хипотезите на чл. 3, ал. 3, които са насочени към социално уязвими студенти. Определените от държавния бюджет целеви средства за стипендии се разпределят по реда предвиден в чл. 2 от Постановлението, като част от тях са предвидени за студентите, обучаващи се в приоритетни професионални направления.

Въз основа на посочените разпоредби могат да се направят няколко извода.

Първо – законодателят е последователен и недвусмислен при реализирането на държавната политика в сферата на висшето образование, свързана с предоставянето на стипендии на студентите със средства от държавния бюджет. Второ - държавата е длъжна да подкрепя образованието, **но по никакъв начин тази подкрепа не е обвързана само с предоставянето на стипендии от държавния бюджет, а е обвързана с всички останали разпоредби на ЗВО, осигуряващи качествено висше образование.** Конституцията е предоставила въпросите, свързани със средствата и механизмите на подпомагането на студентите, изцяло на законодателната целесъобразност. Трето – частните висши училища са свободни със собствени средства да организират осигуряването на стипендии за учащите се в тях и студентите могат да реализират правото на стипендия спрямо тях.

7. Мотивите в искането на омбудсмана не обосновават противоконституционност на атакуваната разпоредба, тъй като в тях се предполага непредвидено изрично в Конституцията условие, определящо стипендията като единствената форма на подкрепа на способните студенти, и че задължението на държавата по чл. 53, ал. 6 от Конституцията за подкрепа на способните студенти се реализира единствено чрез предоставяне на стипендии.

Държавата може да подпомага способните студенти не само чрез отпускането на субсидии за стипендия, но и посредством други по вид и цел материални и нематериални средства и способности за насърчаването им. Въпрос на преценка на законодателя е как и с какви средства ще бъдат подкрепени студентите. Студентите се подкрепят и чрез освобождаване от заплащане на такси за обучението им в определени професионални направления, чрез облекчения и гарантиран от държавата ред за получаване на кредити по Закона за кредитиране на студентите и докторантите.

По своята същност и съдържание **стипендията не е средство за подкрепа на студенти, които имат определен успех от положените изпити.** Различните видове стипендии имат различно предназначение и основание за предоставянето им. В нормативната уредба е установено и правото на стипендия на определени категории студенти,

без то да е обусловено от изискване за достигане на определен успех (несемейните студенти без двама родители, студентите с трайни увреждания, студентите с двама родители с трайни увреждания, студентите с един родител, който е с трайни увреждания, студентите, които към момента на навършване на пълнолетие са с предприета мярка за закрила по реда на Закона за закрила на детето – настаняване в приемно семейство, социална услуга от резидентен тип или специализирана институция, и студентките майки с дете до 6-годишна възраст).

В нормативната уредба в ЗВО и в № ПМС 90/2000 и в българското законодателство не се говори за „стипендии за успех“ и такова понятие не може да се извлече от нормативните актове. Обстоятелството, че за разпределянето на някои видове стипендии в държавните висши училища се използва като критерий постигнатият успех от изпити, не е проявление на оценката на студента като „способен“ или не, а е критерий, въвеждането на който е продиктувано от необходимостта за намиране на механизъм за разпределяне на обективно ограничения публичен финансов ресурс, който е недостатъчен за предоставяне на стипендии на всички учащи се.

**Правната уредба de lege lata в ЗВО и подзаконовите актове по прилагането му дори не гарантират на всеки учащ се в държавните висши училища стипендия, независимо дали той има отличен успех, защото публичният ресурс е ограничен, а успехът е само един от критериите за разпределянето му.**

Държавата по целесъобразност притежава правомощие да подпомага способните студенти не само чрез отпускането на средства от бюджета за стипендии, разпределяни въз основа на успеха, но и посредством други по вид и цел мерки. Предоставянето на средства за стипендии без оглед дали същите притежават социален характер, или се разпределят въз основа на успех, не е пряко задължение за държавата, произтичащо от Конституцията спрямо всички висши училища, а е функция на държавната политика за подпомагане на нуждаещите в процеса на тяхното обучение студенти, които са приети в държавните висши училища по реда, предвиден от нея, за съответните професионални направления. Ето защо не може да бъде споделен доводът, че чл. 53, ал. 6 от Конституцията вменява на държавата задължение да предоставя от държавния бюджет стипендии за отличен успех на студентите, обучаващи се в частни висши училища.

8. Омбудсманът твърди също, че непредоставянето от държавния бюджет на стипендии за отличен успех на студентите, обучаващи се в частни висши училища, представлява дискриминация или неравно третиране по смисъла на чл. 6, ал. 1 и ал. 2 от

Конституцията. Както вече се посочи, в законодателството няма понятие „стипендия за отличен успех“.

Член 6 от Конституцията на Република България съдържа основния принцип на всички съвременни демократични граждански общества – принципа на равенство пред закона и недопускане на дискриминация. Съгласно чл. 6, ал. 2 от Конституцията всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

Както е известно, етимологически понятието „дискриминация“ произтича от латинския глагол „discrimino“ – отделям, разделям, а общото понятие дискриминация датира от Античността и произтича от виждането на Аристотел за дистрибутивната справедливост. В основата на концепцията за равенството в третирането е заложен човешкият стремеж към защита на основополагащи ценности, каквото е правото на образование, а не получаването на стипендия от държавата.

Чрез използвания в разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО термин „държавните“ не се нарушава принципът на равенството. С Решение № 14 от 10 ноември 1992 г. по конст. дело № 14/1992 г. относно принципа за равенство пред закона и привилегиите, съдът прави следното тълкувание - поначало привилегиите са нарушения на принципа на равноправието, като етимологически привилегия идва от термина *privus legis*, т. е. извън правото. В определени обаче случаи привилегиите, които Конституцията допуска, са **обществено необходими и социално оправдани**. Те се създават за преодоляване на съществуващо неравенство с цел да се стигне до желаното постулирано равенство. Това е израз на **правото на държавата да осъществява политика на подкрепа в сферите, в които счита за необходимо**.

Начинът и редът за финансиране на държавните и частните висши училища са с основно значение за въпроса дали студентите в двата вида училища се намират в същото или сходно положение, тъй като предоставянето на стипендии със средства от държавния бюджет е пряко свързано с въпроса за финансирането и издръжката на съответните висши училища. Държавните висши и частните висши училища не са сравними от гледна точка на организацията на финансирането им и провеждането на образователните дейности в тях. Равното третиране не означава идентично третиране, а принципът на равенство изисква само обективно еднаквите фактически обстоятелства да бъдат третирани по еднакъв начин, но също така означава, че нееднаквите фактически обстоятелства ще бъдат третирани различно. Равенството и неравенството се определят като вид положение на социалните

субекти и на личността, което се разкрива при сравнение на получаваните блага и роли на възлагани тежести и отговорности. В този смисъл предоставянето на средства от държавния бюджет за стипендии на студентите в държавните висши училища не ги прави привилегирвани спрямо студентите в частните висши училища, които могат със собствени средства да учредяват стипендии.

Различие между държавните и частните висши училища се открива в законоустановения ред за тяхното учредяване. За разлика от частните, държавните висши училища са на бюджетна издръжка. Държавата поема отговорност не само за издръжката и финансирането на материалната им база, но и за финансовото стимулиране на студентите, обучаващи се в тях. Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗВО държавните висши училища се създават и осъществяват дейността си въз основа на предоставена държавна собственост и трансфери от държавния бюджет. За разлика от тях - съгласно разпоредбата на чл. 14, ал. 4 от ЗВО, отговорност за цялостната дейност, управление и финансово състояние на частните висши училища носят техните учредители. Тази отговорност се отнася в частност и за финансовото обезпечаване и осигуряване на материална база и средства за издръжка на съответното частно училище. За частните висши училища не се прилагат чл. 90 – чл. 95а от ЗВО.

Различната функция на държавните висши училища при организацията на образователния процес произтича и от ангажираността на държавата към тяхното финансиране. То също не е безусловно и следва строги критерии и правила, уредени в закони и подзаконови нормативни актове, като елемент от това финансиране се явяват средствата, които се предоставят за стипендии на студентите. Както вече бе посочено, успехът или това колко способни са студентите, е само механизъм за разпределяне на това ограничено финансиране, но не и единственият критерий за упражняването на правото на стипендия за даденото лице. Нужно е да се подчертае, че принципите и целите на държавната политика в областта на образованието се състоят в частност и в разграничаването на финансирането, от една страна, на държавните висши училища, и от друга страна, на частните висши училища. Докато държавата поема финансовата тежест за издръжката на първите, учредителите, или съответният частен собственик, поемат финансовата тежест за издръжка на вторите. Този базисен принцип в организацията на висшето образование е определящ при преценката на наличие на сравними ситуации в разглежданата хипотеза. Той налага заключението, че студентите в държавните и частните висши училища не се намират в сравними положения по отношение на предоставянето на стипендии от държавния бюджет и не бихме могли да твърдим, че е налице неравнопоставеност по отношение на ползването на публичен ресурс.

Начинът на финансиране на образователните дейности в държавните висши училища е обоснован от задължението на държавата да гарантира правото на достъпно образование и той не е привилегирован спрямо финансирането на частните висши училища, за осигуряването на което са отговорни учредителите. Въпросът за финансовото насърчаване на определени студенти и по-конкретно на тези от тях с постигнат определен успех се отнася към сферата на задълженията на учредителите на конкретното частно висше училище.

**Няма нито конституционна, нито законова пречка ръководните органи на частно училище да предоставят стипендии за отличен успех при условия, по ред и в размер, които намерят за подходящи и отклоняващи се от реда определен в ЗВО и ПМС № 90/2000 г. Да се вменява такова задължение на държавата, при положение че отговорност за цялостната дейност на частните висши училища носят техните учредители, е напълно необосновано и неправилно и би ограничило дискрецията на държавата при провеждане на образователната политика. В допълнение в Постановление № 90/2000 са регламентирани и други възможности за студентите и докторантите от частните висши училища, а именно – да кандидатстват за стипендии и награди, осигурени със средства от европейските структурни или инвестиционни фондове – чл. 10а, чл. 10б и чл. 10в. Това логически води към принципната позиция, че държавата разполага с правомощието да определя своята национална политика, насочена към образованието, а също и механизмите и обема за насърчаването и подпомагането му.**

На следващо място, за да е нарушен принципът на равенство пред закона, не е достатъчно да се установи неблагоприятно третиране на определено лице или лица, а е необходимо да се докаже още, че това неблагоприятно третиране е извършено в пряка причинна връзка с някой от признаците, очертани в чл. 6 от Конституцията.

В тази връзка се поставя въпросът на базата на какъв признак е осъществено твърдяното в искането неравно третиране спрямо учащите в държавните и частните висши училища. Това не би могло да бъде нито един от признаците „имуществено състояние“, „образование“ или „лично положение“. Безспорно е, че признакът „имуществено състояние“ не е приложим, когато говорим за предоставяне на стипендии за успех. Признакът „образование“ също не е налице, тъй като неравно третиране по този признак би имало, когато това образование бъде придобито, а в случая то не е. От буквалното тълкуване на израза "лично положение" този признак предполага наличието на обективни белези, характеризиращи конкретно определена личност, предполагаем обект на дискриминация. Става дума именно за "личното", а не "общото" или "груповото" положение на даден правен субект. Този признак се отнася до индивидуалните черти на съответната личност, които я



отличават по отношение на останалите субекти на правото. Обстоятелството, че дадено лице е студент в държавно или съответно в частно висше училище, не е белег, характеризиращ неговата личност. Това обстоятелство е в състояние да обоснове принадлежността на даден индивид към определена обществена група, но не и да го индивидуализира въз основа на белези, които са пряко и неразривно свързани с неговите личностни характеристики. Следователно не може да се приеме, че е налице неравно третиране и по признак "лично положение".

От изложеното следва изводът, че не е налице дискриминация по отношение на студентите в частни висши училища с оглед непредоставянето на стипендия от държавния бюджет, тъй като, от една страна, тази група лица не се намират в сравними сходни положения със студентите в държавните висши училища, и от друга страна, не е налице неравно третиране на основата на някои от дискриминационните признаци, посочени в Конституцията

Ако се приеме обратното, би следвало да се постави въпросът защо студентите в частните висши училища плащат значително по-високи такси за обучението си и в този смисъл не са равнопоставени със студентите в държавните висши училища.

В конституционното искане (визирайки Решение № 6 на Конституционния съд от 2010 г. по к.д. № 16/2009 г.) е посочено, че това, че за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, не означава непременно нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона. Правилно е посочено също така, че такава диференциация в по-голяма степен отчита и въвежда в закона точното и справедливо приложение на равенството, както и че равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право, тъй като без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Не може да бъде подкрепено обаче твърдението в конституционната жалба, че в случая този диференциращ критерий следва да бъде дали учениците и студентите попадат в групата на „способните“ или не, а не може да е подчинен на презумпцията, че способни ученици и студенти се обучават единствено в държавните училища.

Тъй като предметът на конституционното искане е свързан с висшето образование, при разглеждането на чл. 53, алинеи 1 и 6 трябва да се отчете и разпоредбата на ал. 3 от същия член. Съгласно чл. 53, ал. 3, изречение второ от Конституцията на Република България „при определени от закона условия образованието във висшите държавни училища е безплатно“. От тази разпоредба могат да се направят два основни извода: Първо, Основният закон е предвидил условията за безплатно образование в държавните висши

училища да се уреждат на ниво закон; и второ, че Основният закон придава по-различно положение на държавните висши училища предвид тяхната роля да задоволяват една обществена потребност, като предоставят социално благо, каквото е образованието, за разлика от частните висши училища, чиято дейност е породена от стопанска инициатива и е насочена към предоставянето на образователната услуга с цел печалба (в този смисъл и Решение № 17 на Конституционния съд от 1998 г. по к.д. № 15/1998 г.).

Не би могло да се твърди, че придаването на различен статут на държавните висши училища спрямо частните е противоконституционно, тъй като той произтича от самата Конституция, като срещу това стоят редица задължения и ограничения спрямо дейността на тези държавни висши училища, като например ограничената свобода при определяне на финансовата им политика по отношение на студентите, за разлика от частните висши училища, които разполагат с пълна финансова самостоятелност.

Относно твърдението в допълнението към искането, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО представлява „дискриминационен подход и неравно третиране“ и на студентите в държавните университети, обучаващи се в платена форма на обучение. Наред с това, че в допълнението към искането не се съдържат каквито и да било мотиви, следва и в тази част да бъдат противопоставени същите аргументи, които посочих по-горе във връзка със студентите в частни висши училища. Както бе посочено, поради това, че средствата за стипендии в държавните висши училища се осигуряват от държавния бюджет, законодателят е диференцирал лицата, които могат да ги получават, като е определил, че това са тези, чието обучение държавата субсидира. Това е и причината студентите, които сами заплащат обучението си в държавни висши училища, да бъдат приравнени със студентите в частните такива по отношение на правото да получават стипендии със средства от държавния бюджет.

Вносителят се позовава на решение по к.д. № 5/2017 г. на Конституционния съд, но следва да се има предвид, че това решение не може да се приложи автоматично върху оспорваната разпоредба на закона, с която се регулират друг вид обществени отношения, в които има съществени различия. В цитираното решение на Конституционния съд предмет на оспорване са разпоредби от Закона за предучилищното и училищното образование, в който са възприети други законодателни решения, предвид обстоятелството, че за разлика от висшето образование, училищното обучение до 16-годишна възраст е задължително с произтичащите от това последици.

9. Смятаме за цитираните в мотивите на искането международноправни актове уреждащи правото на образование, за неотнормирани към съдържателната част на искането,

насочена към осигуряване на средства от държавния бюджет за частните висши училища за стипендии на обучаваните в тях студенти.

**Уважаеми конституционни съдии,**

Във връзка с изложените аргументи моля да **отхвърлите изцяло** искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование (ЗВО), обнародван в ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г. в частта „държавните“, **като неоснователно и необосновано и постановите, че същата не е в противоречие с Конституцията на Република България.**

**ПРОФ. САШО ПЕТРОВ**

*Министър на образованието и науката*