



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-4

София, 13.02.2023 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 53 КБ

Дата 13.02.23г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ РОСИЦА ВЕЛКОВА-ЖЕЛЕВА - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 20/2022 г.

Относно: Искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“ от Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.)

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. първо от Конституцията на Република България омбудсманът на Република България е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“ от Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.). На 24.11.2022 г. Конституционният съд /КС/ е образувал конституционно дело № 20/2022 г. по искането на омбудсмана, в което вносителят излага съображенията си в подкрепа на твърдени противоречия на посочената разпоредба от Закона за висшето образование (ЗВО) с чл. 53, ал. 1 и ал. 6 и с чл. 6 от Конституцията на Република България.

Съгласно нормата 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; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове. Разпоредбата е оспорена в частта „държавните“, тъй като законовата регламентация не допуска държавата да осигурява стипендия на студентите в частните висши учебни заведения.

В искането на омбудсмана на Република България се твърди, че посочената законова разпоредба в оспорената ѝ част *„нарушава правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Конституцията като конституционно (основно) право, предвиждайки, че в изпълнение на задълженията си да създава условия за свободно развитие на образованието и условия за достъп до висше образование, държавата подкрепя обучението на студентите единствено в държавните висши училища и им осигурява стипендии“*.

Според омбудсмана *„оспорената разпоредба не допуска държавата да подкрепя обучението на студентите в частните висши училища, като им осигурява стипендия, с което се нарушава конституционното изискване държавата да насърчава образованието като създава училища и подпомага способни ученици и студенти“*, като по този начин според вносителя *„се накърняват правата по чл. 53, ал. 6 от Конституцията на Република България като проявления на правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Основния закон“*. Омбудсманът подчертава, че Основният закон закрепва задължение за подпомагане на способни ученици и студенти, без да предвижда разграничението им въз основа на вида висше училище – държавно или частно. В искането си застъпва виждането, че предвиденото в Конституцията на Република България задължение на държавата да подпомага образованието се осъществява в частност и чрез изплащането на стипендии на студенти за постигнатите успехи в течение на семестриалното им обучение, както и че изпълнението на конституционното задължение на държавата за подпомагане на студентите не може да бъде поставяно в зависимост от това чия е собствеността на училището.

Според вносителя разпоредбата в оспорената ѝ част противоречи на чл. 6 от Конституцията, като нарушава равенството на гражданите пред закона като конституционно (основно) право. Омбудсманът поддържа също, че приложеният законодателен подход е в противоречие с принципа за равенство на гражданите, конкретизиран в различни конституционни разпоредби (чл. 19, ал. 2 и чл. 121, ал. 1 от КРБ), като заявява, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО в частта „държавните“ засяга равенството на гражданите пред закона, изрично прогласено в чл. 6 от Конституцията, посочвайки релевантна международноправна уредба на правото на образование.

С депозирано пред КС на 30.11.2022 г. допълнение към искането вносителят заявява, че оспорената разпоредба представлява „дискриминационен подход и неравно третиране“ от законодателя не само на учащите се в частните висши училища, а и на студентите в държавни университети, обучаващи се в платена форма на обучение. Представя аргументи, според които неравното третиране не само по отношение на отпусканите стипендии на студентите в частните висши училища, но и относно учащите в платена форма на обучение в държавните университети, не съответства на легитимните цели на държавната регулация в сферата на образованието, визирани в Конституцията, което е дискриминационно и противоречащо на Основния закон и на чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Омбудсманът обобщава, че е нарушение на Конституцията неравното третиране, при което не се вземат предвид еднакво способностите и необходимостта от равно стимулиране на всички способни студенти, независимо от вида на висшето учебно заведение и формата на обучение в него.

С Определение от 10 януари 2023 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО. На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд КС е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

По принцип формирането и провеждането на държавната политика в областта на висшето образование, в т.ч. въпросите, свързани с условията за отпускането на стипендии на студентите, не са въпроси, произнасянето по които да е от пряката функционална компетентност на министъра на финансите. С чл. 10, ал. 1 от Закона за висшето образование законодателят е определил министъра на образованието и науката като държавен орган за осъществяване на националната политика във висшето образование.

С оглед предоставената възможност и доколкото евентуалното обявяване на разпоредбата за противоконституционна във въпросната ѝ част би засегнало публичните финанси, в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че искането на омбудсмана е неоснователно и необосновано, като представям подробни съображения конкретно по изложените аргументи за установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба от ЗВО, както следва:

Според чл. 23 от КРБ задължение на държавата е да създава условия за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата и да ги подпомага. Конституцията не съдържа

задължителни разпоредби за средствата и начина за създаването на условия за свободно развитие на образованието и за подпомагането му.

Правото на образование е конституционно установено като едно от основните права на гражданите (чл. 53, ал. 1 от КРБ). Съгласно чл. 53, ал. 3 от КРБ основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно. При определени от закона условия образованието във висшите държавни училища е безплатно. Конституцията не конкретизира реда, начина, принципите и системата за практическо прилагане на правото на висше образование и следва да се приеме, че законодателят, при спазване на общите конституционни принципи, е свободен да прецени какви трябва да са начинът и формата на финансиране на висшето образование и кои могат да бъдат източниците за това.

В мотивите към Решение № 9 на Конституционния съд от 2018 г. по к. д. № 5/2017 г., които са цитирани и в искането на омбудсмана на Република България (стр. 6), макар там да липсва изрично позоваване на това решение на КС, е посочено: *„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.“* По-нататък в мотивите се сочи следното: *„В конституционноправната доктрина, както и в практиката на Конституционния съд, се приема, че Конституцията урежда само основните, с най-голяма обществена значимост отношения на обществената и държавната организация (формата на държавата, способите за осъществяване на държавната власт, основните права и свободи на гражданите, системата от държавни органи и т.н.). Всички останали основни обществени отношения подлежат на първична уредба от Народното събрание при упражняване на законодателната власт чрез актовете, предвидени в чл. 86 от Конституцията. Въвеждането на системата за образование, гарантираща конституционното право на всеки на образование (чл. 53 от Конституцията), трябва да стане със закон, тъй като се отнася до уредба на основни обществени отношения. Законодателят преценява по целесъобразност каква система за образование да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми.“*

В искането си омбудсанът на Република България твърди, че законодателят, вместо да насърчава способните студенти и в частните висши училища, ги лишава от право на стипендия, дори когато имат отличен успех. Според омбудсмана разпоредбата на чл. 8, т. 3 от

ЗВО в частта „държавните“ нарушава правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Основния закон като основно конституционно право.

Подобно виждане не намира опора нито в Конституцията на Република България, нито в законите и подзаконовите нормативни актове, уреждащи различни отношения в сферата на висшето образование.

Държавата е създала необходимите условия за развитие на висшето образование и за гарантиране на правото на образование като е осигурила законови условия за съществуването както на държавни висши училища, така и на частни висши училища. Ежегодно се увеличава утвърждаваният от Министерския съвет общ брой на приеманите за обучение в държавни висши училища студенти и докторанти, за които държавата осигурява средства за издръжката на обучението им, както и броят на приеманите в държавните висши училища студенти за обучение срещу заплащане. Съгласно предвиденото в чл. 8, т. 4 от ЗВО държавата осигурява условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование, като е създала и поддържа система за отпускане на кредити за заплащане на такси за обучение. Според чл. 96 от същия закон при условия и по ред, определени със закон, студентите и докторантите имат право да получават кредит за заплащане на такси и за издръжка. С приетия през 2008 г. Закон за кредитиране на студенти и докторанти (ЗКСД) са уредени условията и редът за кредитиране на студенти и докторанти с държавна финансова подкрепа. В мотивите за приемането на този закон е посочено, че *„разработването и въвеждането на модел за студентско кредитиране е и предпоставка за реализиране и условие за усъвършенстване на уредения със Закона за висшето образование модел на споделено финансиране на висшето образование (при който потребителите и държавата споделят финансовите отговорности)“*. В мотивите е застъпено още, че студентското кредитиране е *„онзи липсващ елемент, който би направил завършена системата за студентско подпомагане в България, състояща се понастоящем от следните компоненти: студентски стипендии, студентски общежития и квартирни помощи, субсидия за столово хранене, субсидия за транспорт“*. Целта на закона е да се подобрят условията за достъп до висше образование, а сред принципите, на които същият се основава, е и този за гарантиране на равен достъп до висше образование на лица, независимо от социалния им статус (чл. 2, ал. 1 и ал. 2, т. 3 от ЗКСД). При определянето на условията, на които трябва да отговарят студентите за да имат право на кредит по ЗКСД, законодателят не прави разлика между студенти, обучаващи се в държавни висши училища, и студенти, които се обучават в частни висши училища. Държавата оказва финансова подкрепа при кредитирането на студенти и докторанти, като:

гарантира главницата и лихвите (уговорена лихва и лихва за забава) на кредитното задължение; погасява кредитното задължение или част от него в случаите, предвидени в закона, и заплаща на банките премия за добро управление при условията, предвидени в този закон. За целта ежегодно със закона за държавния бюджет се предвиждат средствата за държавна финансова подкрепа по чл. 4, т. 2 и т. 3 от ЗКСД по бюджета на Министерството на образованието и науката и се определя максималният размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат издадени през съответната година по чл. 4, т. 1 от закона. Според закона банките нямат право да изискват или да получават каквото и да е обезпечение от кредитополучателите или от трети лица, а кредитополучателят не дължи плащане на главницата и лихвите по кредита по време на гратисния период, който е дълг и може да бъде допълнително удължен съгласно предвиденото в закона. Законът предвижда и хипотези, в които държавата заплаща непогасената част от общия размер на задължението (главница и лихви) по договора за кредит.

Изложените в искането на омбудсмана на Република България аргументи са свързани единствено с отпускането на стипендии от държавния бюджет, като същевременно се атакува разпоредбата на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“ от ЗВО. Според посочената норма 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. Използваната от законодателя правна техника едва ли е най-удачната, но е видно, че разпоредбата на т. 3 на чл. 8 от ЗВО има две самостоятелни хипотези – първата, която касае субсидирането на обучението на студентите в държавните висши училища, и втората – осигуряването при определени условия на стипендия, общежития и столове. Видно от съдържанието на тази разпоредба, тя има значително по-широк обхват. В частта си „субсидира обучението на студентите в държавните висши училища“, например, разпоредбата следва да бъде разглеждана във връзка със съответните норми на глава единадесета на Закона за висшето образование, като чл. 90, ал. 3, т. 1, чл. 91, ал. 1, т. 1, ал. 2 – ал. 8 и други от закона, касаещи финансирането чрез трансфери от държавния бюджет на издръжката на обучението в държавните висши училища. Поради това евентуалното обявяване за противоконституционна на разпоредбата на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“ би имало за последица нещо различно от заявеното в искането на омбудсмана на Република България и не би се свело само до въпроса за стипендиите.

Законът за висшето образование разграничава висшите училища на държавни и частни-чл. 12 от закона. Държавните висши училища се създават и осъществяват дейността си въз основа на предоставена държавна собственост и трансфери от държавния бюджет (чл. 13, ал. 1 от ЗВО). Частните висши училища се създават по искане на физически и/или юридически лица (учредители) – чл. 14, ал. 1 от същия закон. Разпоредбата на чл. 14, ал. 2 от ЗВО изисква учредителите да имат право на собственост върху недвижимите имоти, движимите вещи и сградния фонд, необходими за осъществяване на дейностите по чл. 6, ал. 1 и 2 от закона, както и проект за финансовото осигуряване на дейностите на висшето училище. Организацията на цялостната дейност на частните висши училища, в т.ч. определяне броя на студентите и размера на таксите, се утвърждава от органите им за управление - съвет на настоятелите, и няма условия и критерии за тяхното определяне, валидни за държавните висши училища. Частните висши училища могат да имат и друга структура, начин на управление и определяне на ръководните органи, при условие че с това не се нарушават академичните свободи. Съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗВО висше училище се открива и преобразува въз основа на проект, като съгласно ал. 3 от същия член към проекта за създаване на частни висши училища се представя и учредителен акт, който включва: вид, наименование и седалище; предмет на дейност; име (фирма) на учредителя; имущество, предоставено от учредителите, за осигуряване на дейностите по чл. 6, ал. 1 и ал. 2 и начин на финансиране; управление и начин на представителство; права и задължения на учредителите; отговорност на учредителите в случаите, когато участват в управлението на висшето училище. Учредителите носят отговорност за цялостната дейност, управлението и финансовото състояние на откритото по тяхно искане висше училище (чл. 14, ал. 4 от ЗВО). Доколкото частните висши училища не са финансирани от държавата и дейността им се определя от правилници, утвърдени от органите им за управление и финансирани предимно от родители/студенти, от дарители или търговски приходи, дейността им следва да се определи като икономическа.

За разлика от частните висши училища, държавните висши училища са бюджетни организации по смисъла на § 1, т. 5 от допълнителните разпоредби от Закона за публичните финанси (ЗПФ). Според чл. 13, ал. 3 от ЗПФ бюджетите на държавните висши училища се приемат от управителните им органи съгласно законите, уреждащи техния статут, при осигуряване съответствие на бюджетните им взаимоотношения с държавния бюджет. По смисъла на § 1, т. 4 от допълнителните разпоредби на закона „бюджетни взаимоотношения“ са трансфери и временни безлихвени заеми. В Закона за публичните финанси се съдържат и дефиниции за „бюджетна субсидия“ и „трансфер“, според които „бюджетна субсидия“ е

трансфер с общо или целево предназначение, който централният бюджет предоставя безвъзмездно на бюджетна организация за съответната бюджетна година (§ 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на закона), а „трансфер“ – безвъзмездно прехвърляне на парични средства между централния бюджет, бюджетите, сметките за средства от Европейския съюз и сметките за чужди средства, включително предоставянето на средства за финансиране на конкретни дейности и услуги, когато такова предоставяне на средства не се класифицира като разход/приход... (§ 1, т. 39 от допълнителните разпоредби на закона).

Правилата за финансиране на държавните висши училища са определени основно в глава единадесета на Закона за висшето образование. Съгласно чл. 90, ал. 1 от закона държавното висше училище съставя, изпълнява, приключва и отчита бюджет. С нормата на чл. 90, ал. 3, т. 1 от този закон законодателят е приел в приходната част на бюджета на държавните висши училища да постъпват и трансфери от държавния бюджет, а с чл. 91, ал. 1 от него – че трансферите от държавния бюджет осигуряват средства за посочените в точки 1-5 дейности, а именно за: издръжка на обучението (т. 1); присъщата на висшето училище научна или художествено-творческа дейност (т. 2); издаване на учебници и научни трудове (т. 3); социално-битови разходи (т. 4) и капитални вложения (т. 5).

Предвиденото в чл. 8, т. 3 от ЗВО субсидиране на обучението на студентите в държавните висши училища и осигуряването на стипендия, общежития и столове при определени условия, е елемент от осъществяваната от държавата образователна политика чрез използване на преразпределителната функция на държавния бюджет. Твърдението в искането на омбудсмана на Република България, че задължението по чл. 53, ал. 6 от КРБ на държавата за финансиране се отнася до всички училища (в т.ч. частни висши училища) не отчита и не съобразява правото на законодателна преценка по целесъобразност при определянето на държавната образователна политика в областта на висшето образование и разпределянето на публичния ресурс съобразно икономическите възможности на държавата. Евентуалното уважаване на искането за установяване на противоконституционност на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“ от Закона за висшето образование би довело до промяна в цялостния модел на финансиране на висшето образование, което не следва от предвиденото от конституционния законодател с чл. 53, ал. 3, изречение второ от Основния закон, че при определени от закона условия образованието във висшите държавни училища е безплатно.

За осъществяване на държавната политика в областта на висшето образование с акт на Министерския съвет ежегодно се определя общият 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 и по предложение на министъра на образованието и науката въз основа на предложенията на държавните висши училища броя на приеманите за обучение срещу заплащане студенти в тях и размера на таксите за кандидатстване и за обучение на студенти и докторанти (чл. 9, ал. 3, т. 6 от ЗВО). Държавата не регулира и не ограничава частните висши училища, като органите им за управление определят броя на приеманите за обучение студенти и докторанти и размера на таксите за кандидатстване и за обучение на студенти и докторанти.

Държавната политика при определянето на финансирането, на броя на приеманите студенти и докторанти, както и на размера на таксите акцентира върху качеството, широкия достъп и връзката с пазара на труда на висшето образование с оглед на обществения интерес, а не на дейността от икономическа гледна точка, както е логично при частните висши училища. Финансирането от държавата на частните висши училища за определени дейности ще доведе до неравнопоставеност, тъй като определяните от тях такси биха могли да надвишават разходите за обучението. Съществуващото законодателно решение за нефинансиране на частните висши училища от държавата е една от мерките за изравняване на възможностите на лицата, които нямат съответните финансови възможности/доход и са избрали да учат в държавни висши училища. Всеки студент има личен и осъзнат избор за обучението си в държавно или частно висше училище, съобразно възможностите за покриване разходите си. В подкрепа на посоченото и на широкия достъп до образование в държавните висши училища са и данните от Регистъра на действащи и прекъснали студенти и докторанти в Република България на МОН, съгласно които около 5% е ежегодно неизпълнението на общия брой на приеманите за обучение студенти и докторанти, за които държавата осигурява средства за издръжката на обучението, утвърден с акт на Министерския съвет.

Когато осъществява възложеното ѝ от Конституцията на Република България задължение да насърчава образованието, в т.ч. като подпомага способни ученици и студенти, държавата следва да охранява балансирано интересите на цялото общество. В условията на ограничен бюджетен ресурс и сериозни външни и вътрешни предизвикателства пред държавата, водещи до необходимост от допълнителни разходи по държавния бюджет, въпросът за приоритизирането на бюджетните разходи съобразно обществения интерес се явява от изключителна важност. От тази гледна точка формата и обемът на подпомагането на образованието са въпроси на законодателна целесъобразност и при избора им е необходима и преценка доколко финансирането на съответните дейности представлява приоритет от гледна

точка на обществения интерес и интереса на данъкоплатците в съпоставка с редица други дейности в основни сфери на обществения живот, като здравеопазване, отбрана и вътрешна сигурност и пр., както и в сферата на образованието.

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. Изпълнението на това задължение на държавата може да се изрази в различни форми, а не само чрез отпускането на стипендия за отличен успех. Конституционната норма не ограничава държавата при преценката ѝ под каква форма и по какъв начин да изпълни задължението си да подпомага способните ученици и студенти.

Нормата на чл. 53, ал. 6 от КРБ не съдържа пояснение на понятието „*способни ученици и студенти*“, нито посочва възможни способи за подпомагане на такива ученици и студенти. Преценката по какъв начин и чрез какви мерки да бъде осъществено задължението на държавата за насърчаване на образованието чрез подпомагане на способни ученици и студенти е предоставена на законодателя и е елемент от неговата законодателна политика в областта на образованието. Не може да бъде изведено от нормата на чл. 53, ал. 6 от КРБ, че тя обвързва понятието „*способни ученици и студенти*“ единствено с наличието на постигнат висок успех при обучението им, нито по някакъв начин насочва към предоставянето на стипендии за успех като единствен възможен или основен способ за подпомагането на способните ученици и студенти.

Налице са множество примери в действащото законодателство в сферата на образованието в подкрепа на това твърдение. Така например Законът за предучилищното и училищното образование използва понятието „*дете или ученик с изявени дарби*“, дефинирано в § 1, т. 7 от неговите допълнителни разпоредби като „*дете или ученик с трайни способности и постижения в областта на науката, изкуството или спорта, надвишаващи постиженията на неговите връстници.*“ Подобна на тази дефиниция е и дефиницията, дадена в § 1, т. 12 от допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето, за „*дете с изявени дарби*“, а съгласно чл. 5а от същия закон закрилата на деца с изявени дарби се осъществява при условия и по ред, определени с наредба на Министерския съвет, в която се предвиждат мерки и за: насърчаване на творческите заложби и потребности на децата; осигуряване на възможности и условия за постъпване в спортни училища и в училища по изкуствата и финансово подпомагане и стимулиране чрез стипендии и специализирани образователни програми.

Предвидените в чл. 68, ал. 5 и ал. 6 от ЗВО облекчени правила за прием като студенти на лауреати на национални или международни олимпиади или състезания (чл. 68, ал. 5) и

носителите на медали от олимпийски, световни и европейски първенства (чл. 68, ал. 5 и ал. 6) – без конкурсен изпит и извън утвърдения по реда на чл. 9, ал. 3, т. 6, букви „а“ и „б“ от закона ежегоден брой на приеманите за обучение студенти, също могат да бъдат отнесени към задължението на държавата да насърчава образованието като подпомага способни ученици и студенти. Държавата е ангажирана и с осигуряването на средства от държавния бюджет за издръжката на обучението на студентите, приети по този ред (чл. 91, ал. 5 във връзка с ал. 2, т. 1 от ЗВО).

Видно от стенограмата от пленарното заседание на Седмото Велико Народно събрание, проведено на 4 юли 1991 г., стр. 54 – 62 от нея, при разискванията на трето четене на разпоредбата на чл. 53, ал. 3 от Конституцията като форма на стимулиране на студентите, е било обсъждано, например, опрощаването на семестриални такси на студентите, показали добри резултати в процеса на обучение.

От изложеното може да се достигне до извода, че мерките за държавна подкрепа са разнообразни и не се свеждат единствено и само до стипендии за успех. Ето защо не следва да бъде подкрепено твърдението, че чл. 53, ал. 6 от КРБ вменява на държавата задължение да предоставя от държавния бюджет стипендии за отличен успех на студентите, обучаващи се в частни висши учебни заведения или на такива в платена или задочна форма на обучение в държавните висши училища.

Съгласно чл. 70, ал. 1, т. 12 от ЗВО студентите и докторантите имат право да получават стипендии. Разпоредбата на чл. 94, ал. 1 от ЗВО предвижда, че студентите и докторантите имат право да кандидатстват за стипендии от държавния бюджет, стипендии, учредени от висшите училища, и стипендии на физически или юридически лица. С тази норма държавата, отчитайки спецификите на видовете висши училища и съобразявайки волята на дарителите (в хипотезата на предоставяне на стипендии от физически лица), изпълнява конституционната повеля да насърчава образованието като подпомага способни ученици и студенти, като не пречи упражняването на правото на студентите да кандидатстват за стипендии, учредени от частните висши училища, както и за стипендии от физически и юридически лица.

Дали и по какъв начин да бъдат насърчавани определени студенти в частните висши училища, вкл. чрез отпускане на стипендии за отличен успех, е въпрос на преценка от страна на учредителите/ръководителите на съответното частно висше училище. Няма нито конституционна, нито законова пречка ръководните органи на съответното частно висше училище да решат да предоставят стипендии за отличен успех при съответни условия и размер.

Системата за студентско подпомагане в Република България се състои от различни компоненти, в т.ч. студентски стипендии, студентски общежития и квартирни помощи, субсидия за столово хранене, субсидия за транспорт (напр., държавата не прави разграничение между студенти, обучаващи се в държавни висши училища, и студенти, обучаващи се в частни висши училища, за целите на субсидирането на извършваните по намалени цени на превози на студенти по автобусния, железопътния или друг вид обществен транспорт), т.е. студентските стипендии са само един от елементите на тази система.

Считам за неоснователно твърдението на омбудсмана на Република България, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО в оспорената ѝ част противоречи на чл. 6 от КРБ, като нарушава равенството на гражданите пред закона като конституционно (основно) право.

Законодателството урежда равностойното съществуване на частни висши училища наред с държавните. Това е израз на държавната политика в областта на висшето образование за осъществяване на конституционното право на гражданите на образование, което държавата прави достъпно за своите граждани, чрез държавните висши училища.

Всяко висше училище има орган за защита на общите интереси на обучаващите се - Студентският съвет (чл. 72, ал. 1 от ЗВО), който има право да участва в организацията на учебния процес, разпределението на стипендиите и помощите за студентите (чл. 73, ал. 1, т. 9 от ЗВО). Разпоредбата на чл. 94, ал. 1 от ЗВО регламентира, че студентите и докторантите имат право да кандидатстват за стипендии от държавния бюджет, стипендии, учредени от висшите училища, и стипендии на физически или юридически лица, като 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. Освен това, няма пречка студентите от частните висши училища да получават стипендии и награди, осигурени със средства от европейските структурни фондове и стипендии при провеждане на студентска практика извън предвидената по учебен план практическа подготовка, както и по решение на органите за управление на частните висши училища.

Не споделям като основателни твърденията, направени във връзка с разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО в оспорената ѝ част на стр. 3, абзац пети в искането на омбудсмана на Република България, че е накърнено както правото на образование и подпомагане от страна на държавата на способни студенти от частни висши училища чрез предоставяне на стипендии (чл. 53, ал. 1 и ал. 6 от КРБ), така и правото на равенство пред закона (чл. 6 от КРБ), а също и че законът отнема конституционно уредени и защитени права и свободи.

Държавата е създала условията всеки свободно да упражни правото на образование, като след 16-годишна възраст това зависи изцяло от волята на индивида (по аргумент от чл. 53, ал. 2 от КРБ) и от неговия личен избор да продължи да учи или не, в това число дали това да става в държавно или в частно висше училище със свързаните с това последици.

От друга страна, аргументите на омбудсмана на Република България в подкрепа на направеното искане (вкл. допълнителното искане) са изцяло свързани със заявено несъответствие на легитимните цели на държавната регулация в сферата на образованието, визирани в Конституцията, и неравното дискриминационно третиране в Закона за висшето образование (чл. 8, т. 3) по отношение на отпусканите *стипендии* на студентите в държавните висши училища спрямо студентите в частните висши училища, както и относно учащите в платена форма на обучение в държавните висши училища.

С оглед текста на атакуваната разпоредба от Закона за висшето образование отбелязвам, че исканото обявяване на противоконституционност на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“, без допълнително изменение на разпоредбата, би предвидило право за подкрепа от страна на държавата (при определени условия) на студенти от държавни и частни висши училища, освен чрез осигуряване на *стипендия*, но и чрез осигуряване на *общезития и столове* (чл. 8, т. 3, пр. 2), както и подкрепа чрез *субсидиране на обучението* на студентите в държавните и в частните висши училища (чл. 8, т. 3, пр. 1).

От гледна точка на режима по държавните помощи различните дейности, свързани с образователната система, могат да са както икономически (§ 1, т. 13 от допълнителните разпоредби на Закона за държавните помощи), така и неикономически, съответно, както да попадат в обхвата на правилата по държавните помощи, така и да са извън тях. При определянето дали дадена дейност е икономическа или неикономическа следва да се отчетат особеностите на конкретните дейности, като в случая специфични правила, свързани с характера на дейности в сектора на образованието, са предвидени в раздел 2.5. „*Образование и научноизследователски дейности*“ от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (Известието) (т. 28 – т. 32). Видно от т. 28 от Известието, съгласно постоянната съдебна практика, общественото образование, организирано в рамките на националната образователна система и контролирано от държавата, може да се счита за неикономическа дейност, като държавата „*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“. Неикономическият характер на общественото образование по принцип не се засяга от заплащането на такси за обучение или записване, които подпомагат оперативните разходи на системата. Това е така, когато този финансов принос обхваща само малка част от реалните разходи за услугата и затова не може да се смята за възнаграждение за предоставената услуга. В този смисъл дейностите в държавните висши училища, които са част от обществената образователна услуга и са неикономически, могат да бъдат определени като „непомощ“ за структурите в системата на образованието.

В т. 30 от Известието се прави разграничение между обществените образователни услуги с нестопански характер, финансирани предимно с публични средства, и образователните услуги, финансирани предимно от родители или учители, или от търговски приходи. Принципно, когато дейността на образователните организации се финансира предимно от родители, спонсори или от други търговски приходи, тя се определя като икономическа. Такъв би бил случаят, когато например висшето образование се финансира основно от студентите. Определянето на дадени образователни услуги като икономически зависи също от естеството им, структурата на финансиране и наличието на конкуриращи се частни организации, които ги предлагат. Доколкото частните висши училища не са нито пресимплицитивно финансирани от държавата, нито дейността им е контролирана от нея, а са финансирани предимно от родители/студенти или от търговски приходи, то за тях не може да се приеме, че са част от националната образователна система по смисъла на т. 28 от Известието, като дейността им следва да се определи като икономическа.

Предвид изложеното, доколкото дейностите, за които се предвижда подпомагане са икономически, е възможно те да представляват държавна помощ, респ. да попадат в обхвата на Закона за държавните помощи. Обявяването на противоконституционност на чл. 8, т. 3 от ЗВО в частта „държавните“ ще постави въпросът за съответствието на разпоредбата с правилата на Договора за функциониране на Европейския съюз в областта на държавните помощи.

Изразявам становище, че с искането се прави опит за промяна в модела за финансиране на висшите училища и отнасяне на правила, присъщи за държавните висши училища, към всички висши училища и то по начин, който би довел до празноти и неясноти в законовата уредба, както и до несъответствието ѝ с правото на ЕС.

Въпреки че въпросите относно разширяването на обхвата на студентите, които имат право да получават стипендии, е изцяло от компетентността на министъра на образованието и

науката при провеждане на политиката в областта на висшето образование, считам, че това би натоварило допълнително държавния бюджет, тъй като би предвидило право за подкрепа от страна на държавата при определени условия на студенти от държавни и частни висши училища освен чрез осигуряване на стипендия, но и чрез осигуряване на общежития и столове, както и подкрепа чрез субсидиране на обучението на студентите в държавните и в частните висши училища.

С оглед представените съображения изразявам становище, че не съществува противоречие между разпоредбата на т. 3 на чл. 8 от ЗВО в частта „държавните“ и разпоредбите на чл. 53, ал. 1 и ал. 6 и чл. 6 от КРБ.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“ от Закона за висшето образование като неоснователно и необосновано.

МИНИСТЪР:

РОСИЦА ВЕЛКОВА-ЖЕЛЕВА

