

Съвет на Ректорите на Висшите Училища в Р България	
Изх. №	46
София,	10.02.2023 г.

ДО
ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
e-mail: secretariat@constcourt.bg
v.georgiev@constcourt.bg
n.milkovska@constcourt.bg

Относно: определение от 10.01.2023 г. по конституционно дело №20/2022 г.

УВАЖАЕМА Г-ЖО ПАНОВА,

Съветът на ректорите е организация, обединяваща ръководителите на всички български висши училища – и държавни и частни, а според чл.23 от Закона за висшето образование е призван да изразява общите им интереси пред държавните органи.

Образуваното дело пред Конституционния съд е за обявяване на противоконституционност на текста на чл.8, т.3 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.) в частта „държавните“.

Оспорената разпоредба предвижда субсидиране на обучението на студенти и осигуряването на стипендии, общежития и столове единствено в държавните висши училища. Разпоредбата е оспорена в частта „държавните“, тъй като оставя извън нейното приложно поле другите висши училища.

Омбудсманът намира посочения текст за противоречащ на чл.53, ал.1 и ал.6 както и чл.6 от Конституцията. Тя развива детайлно аргументи в подкрепа на становището си, които могат да бъдат обобщени в няколко посоки:

1. Според нея оспорената законова 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, нещо изрично посочено в чл.53, ал.6 на Конституцията.

2. Оспорената разпоредба противоречи на принципа на равенство на гражданите пред закона, изведен като основен конституционен принцип в чл.6 на Конституцията, стоящ в основата на гражданското общество и държавата.

Тълкуването на разпоредбата на чл.8, т. 3 на ЗВО от страна на Омбудсмана в искането и за сезиране на Конституционния съд е важно, но далеч не е пълно и не отчита съществени и специфични за управлението на системата на висшето образование елементи. Те са необходими за формирането на ясна и непротиворечива картина, която да позволи да схванем конституционните разпоредби в действителния им смисъл.

На първо място в обстоятелствената част (мотивите) към искането коментарът и аргументите са концентрирани и съсредоточени единствено върху правото на стипендии на студентите в частните висши училища и евентуалната неравнопоставеност между тях и колегите им в държавните университети.

Същевременно мястото на думата „държавните“, чиято противоконституционност се претендира е **на съвсем различно систематично място в текста на нормата на чл.8, т. 3 ЗВО**. Целият текст на чл.8, ал.3 гласи:

„субсидира обучението на студентите в държавните висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове“

Това означава, че основната насоченост и предмет на нормата е не регулиране на правото на стипендия, общежития и столове на студентите, а въпросът за субсидирането на тяхното обучение. Евентуалното обявяване на противоконституционността на думата „държавните“ автоматично би рефлектирало именно във въпроса, кое обучение подлежи на субсидиране.

Грамматическото тълкуване ясно отличава първата част на текста на нормата от втората, в която като допълнителни проявни форми на субсидирането на обучението на студентите са обособени даването на стипендии, ползването на общежития и столове.

По въпроса за субсидиране на обучението обаче Конституцията изрично се е произнесла във второто изречение на чл.53, ал.3 – *„при определени условия обучението във висшите държавни училища е безплатно“*, т.е. имаме друг пряко относим конституционен текст, който в искането на Омбудсмана е съвсем бегло засегнат и коментиран.

На второ място искането на Омбудсмана се ограничава до проявлението на само един конкретен текст на ЗВО без да се отчете наличието на много други, които регламентират и други параметри на отношенията между държавата, чрез различните нейни органи и институции, имащи компетентност в областта на регулиране на процесите в сферата на висшето образование и частните висши училища - съответно и техните студенти.

Искането се ограничава само по отношение един конкретен въпрос, свързан с реализирането на определени права от страна на студентите в тези институции, без да засяга въпросите за кореспондиращите задължения на частните висши училища и задължително следващата от тях компетентност държавата да упражнява контрол върху тях. Тези задължения произтичат от обстоятелството, че тя финансира пряко или косвено процесите по обучение и свързаните с тях въпроси за студентските стипендии, право на ползване на общежития и столове.

По наше мнение единствено разглеждането на тези въпроси в тяхната цялост би могло да даде ясен и недвусмислен отговор за обхвата и действителния смисъл на конституционните разпоредби.

В крайна сметка докъде се простира обхватът и възможността на държавата да контролира процесите в областта на висшето образование е въпрос, от който поставеният от Омбудсмана въпрос е част, защото методиката на финансиране на обучението, включваща като съставен елемент и темата за осигуряването на стипендии на определени категории студенти е управленски инструмент за регулация на отношенията в системата.

Той обаче далеч не е единственият финансов инструмент на регулация – такива са и политиката по приема, по начина на финансирането на обучението в различните професионални направления, в определянето на защитени и приоритетни професионални направления и много други.

Ограничаването на искането за тълкуване до само една от проявните форми на даденото право на държавата да диференцира финансирането, според вижданията си за правилното развитие на висшите училища рискува да остави голяма част от цялата картина неясна за конституционните съдии, още повече ако те нямат опит и практика, свързани с участие в тези процеси.

Именно този систематичен подход би следвало да бъде водещ при формирането на мнение от страна на Конституционния съд, защото в противен случай постановеното

решение би било казуистично и некореспондиращо на ред други правила на ЗВО, от които оспореният текст е интегрална част.

На трето място друг изключително важен аргумент, който би следвало да бъде отчетен преди постановяването на крайния акт е този за историческия план, в който са съставени конституционните текстове и тези на Закона за висшето образование.

Конституцията е приета през 1991 г. към който момент частни висши училища в Република България няма. Обучението на всички студенти по това време се осъществява единствено в съществуващите държавни висши училища и е безплатно, т.е. към момента на нейното приемане липсват каквито и да е заварени отношения, които да могат да дадат възможност за преценка каква е действителната воля на конституционалистите съобразно тяхното наличие.

Тази преценка следва да бъде извлечена чрез изследване на техните намерения, защото едва създаденият на основание на конституционните текстове впоследствие Закон за висшето образование в края на 1995 г. тепърва урежда първичните отношения между държавата, нейните институции и създадените междуременно частни висши училища и техните студенти.

Нормата на чл.8, т.3 е претърпяла от създаването си няколко редакции. В първоначалния си вид тя действа от приемането на ЗВО в края на 1995 г. до изменението си с ДВ, бр. 60 от 1999 г. и е била със следното съдържание:

„финансира обучението на студентите в държавните висши училища и при определени условия им осигурява стипендия и общежитие“

Впоследствие в периода от 1999 г. до следващото си изменение с ДВ бр. 53 от 2002 г. е във вида:

„субсидира обучението на студентите в държавните висши училища и при определени условия им осигурява стипендия и общежитие“

Последното изменение преди настоящата редакция има съдържанието на действащ нормативен текст в периода от 2002 г. до ДВ, бр. 48 от 2004 г.

„субсидира обучението на студентите в държавните висши училища и при определени условия им осигурява стипендия и общежитие, с изключение на студентите и докторантите, приети по реда на чл.21 и ал.2 и ал.4“

Ретроспекцията показва, че Законът за висшето образование се изменя, отчитайки динамиката на обществените отношения и сериозната промяна на отношението на държавата към въпроса за субсидирането на обучението на студентите.

От модел на напълно безплатно висше образование към момента на приемане на Конституцията, към настоящия момент действа друг, при който почти всички действащи студенти заплащат определени такси за своето обучение, независимо от вида на висшето училище, в което учат. Единствените изключения са студентите в определени от страна на държавата приоритетни професионални направления и защитени специалности, които с актове на Министерството на образованието и науката и Министерския съвет получават подобна привилегия през последните години.

Всички останали студенти заплащат различни по размер такси за обучение, определени от висшите училища по ред и условия определени в ЗВО и подзаконовата нормативна уредба.

Неслучайно исторически голямата промяна в редакцията на текста на нормата е осъществена през 1999 г., когато от финансиране, започва да се говори за субсидиране на обучението на студентите. Този момент съвпада и с въвеждането на такси за обучение от страна на университетите.

В този смисъл логиката да се търси неравноправно третиране на различните видове студенти би могла да бъде продължена не само по отношение вида на образователната институция – държавна или частна, но и по вид на професионалното направление и специалността, в която се обучават студентите, както и в ред други отношения, в които разликите във финансирането от страна на държавата се проявяват.

Самият Омбудсман коригира становището си да търси неравноправно третиране на студентите по оста държавни-частни висши училища като в допълнението към своето искане посочва: *„следва да обърне внимание, че като част от упражняване на правото на образование, подпомагането на способните студенти чрез отпускане на стипендии е ограничено не само по отношение на учащите в частните висши училища, а и относно студентите в държавни университети, учещи в платена форма на обучение. От тази гледна точка дискриминационният подход и неравното третиране в закона са още по-засилени, като не се отчитат способностите и необходимостта от стимулиране на*

висчки студенти, а само на тези от тях, които получават образование в държавен университет, с изключение на обучаващите се в платена форма.”

В действителност подзаконовата нормативна уредба в Постановление №90 от 26 май 2000 г. за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации съдържа ясно ограничение, като обуславя правото на получаване на стипендия не с вида на висшето училище, а с вида на обучение на съответния студент, изключвайки студентите, обучаващи се по чл.9, ал.3, т.6, б. „б“ и чл.21, ал.2 и ал.3 от ЗВО от правото да получават стипендии, независимо, че се обучават в държавни висши училища.

Обстоятелството, че определена категория студенти и в държавните висши училища не отговарят на условието за получаване на стипендия независимо от показания успех е категорична индиция, че за противоконституционност на текста на чл.8, т.3 на ЗВО в частта, която конкретно атакува Омбудсмана не може да се говори. Мотивите към нейното искане в конкретния случай не кореспондират с формулирания от нея петиум.

Евентуална противоконституционност или несъответствие на подзаконов нормативен акт със закона или с Конституцията може да се търси на съвсем различна плоскост и тя не е обусловена от вида на висшето училище, в което студентите се обучават, а от вида на обучението им.

Тук правилно поставеният въпрос би трябвало да е свързан с точното тълкуване на второто изречение на чл.53, ал. 3 от Конституция *„При определени от закона условия образованието във висшите държавни училища е безплатно“*.

Очевидно е, че с оглед историческите изменения, настъпили след приемането на българската Конституция за напълно безплатно висше образование едва ли вече може да се говори. Ако се потърен духът на Конституцията би следвало този текст да се схваща в смисъл: *„при определени от закона условия обучението и съответстващите разходи на студентите във висшите държавни училища се субсидират от държавата“*.

При подобно тълкуване въпросът, вече би бил доколко подзаконовият нормативен акт, в който е предвидено ограничителното условие по отношение правото на получаване на стипендии за обучение на определена категория студенти е съобразено с изискването на конституционния текст подобни въпроси да бъдат регламентирани в нормативен акт с ранг закон, каквато не е настоящата хипотеза или пък използваният термин „закон“ в

конституционния текст следва да бъде схващан в широкото си значение и правото на държавата да регулира тези въпроси с подзаконен нормативен акт, както е в случая с НМС №90/26.05.2000 г. ще е допустимо.

По отношение на този подзаконен нормативен акт вече може да се търси наличие на дискриминационните условия, каквито Омбудеманът е формулирал в своето искане.

Това обаче е отделен въпрос, който е твърде далечен от конкретния казус, с който Конституционния съд е сезиран понастоящем.

С оглед изложеното Ви молим при постановяване на Вашето решение да се съобразите и вземете предвид изложените аргументи, като Съветът на ректорите като изразител на интересите на всички висши училища -- и държавни и частни счита, че принципното решаване на този въпрос, който е повдиган нееднократно в годините назад от нашите колеги от частните висши училища следва да бъде ясно адресирано в компетентността на конкретен държавен орган и конкретен нормативен акт, за да може да се уточни налице ли е забрана за получаване на стипендии от страна на студентите -- платено обучение, независимо от вида на висшето училище, където учат на законово и конституционно ниво, или не. Отговорът на този въпрос би обвързал държавата с възможността да приеме евентуално изменение в Постановление №90 от 26 май 2000 г. за условията и реда за предоставяне на стипенди на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации по своя управленска преценка, без да се аргументира, че подобно изменение би нарушило законен или конституционен текст.



С УВАЖЕНИЕ,
АКАД. ЛЪЧЕЗАР ТРАЙКОВ, ДМН
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА СЪВЕТА НА РЕКТОРИТЕ
НА ВИСШИТЕ УЧИЛИЩА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ