



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 316 К1

Дата 23.11.22

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

11-104/23.11.22

Възбуден  
к.г. № 20/2022 г.  
Искане  
г-н. Сенков  
24.11.2022

от омбудсмана на Република България  
за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3  
в частта „държавните“ от Закона за висшето образование

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да установите противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“ от Закона за висшето образование (ЗВО) (Обн. ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 56 от 19.07.2022 г.) поради противоречие с чл. 53, ал. 1 и ал. 6 и с чл. 6 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО предвижда, че 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“. Законната регламентация не допуска държавата да осигурява стипендия на студентите в частните висши училища.

Считам, 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 висшето образование и условия за достъп до висше образование, държавата подкрепя обучението на студентите единствено в държавните висши училища и им осигурява стипендии.



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Съгласно чл. 53, ал. 1 от Конституцията всеки има право на образование. Следващите алинеи на посочената конституционна разпоредба, макар и неизчерпателно, конкретизират проявленията на правото на образование като конституционно (основно) право:

- Училищното обучение до 16-годишна възраст е задължително (ал. 2);
- Основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно (ал. 3);
- Държавата следва да гарантира реална възможност за безплатно образование на определени категории учащи в държавните висши училища (арг. ал. 3);
- Висшите училища се ползват с академична автономия (ал. 4);
- Възможност за създаване на училища от страна на граждани и организации при условия и ред, определени в закона (арг. ал. 5);
- Ангажимент за създаване и финансиране на училища от страна на държавата (арг. ал. 6);
- Подпомагане на способни ученици и студенти, създаване на условия за професионално обучение и преквалификация (ал. 6);
- Контрол върху всички видове и степени училища (ал. 6).

На правото на образование съгласно чл. 53, ал. 6 от Конституцията, съответства задължението на държавата да насърчава образованието като за целта създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти, създава условия за професионално обучение и преквалификация, както и осъществява контрол върху всички видове и степени училища. Посочената разпоредба въвежда едно многосъставно задължение за насърчаване на образованието, което включва отделни, относително самостоятелни задължения като например подпомагането чрез стипендии за успех на способни ученици и студенти.

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. По този начин се накърняват правата по чл. 53, ал. 6 от Конституцията като проявления на правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Основния закон.

Конституционната разпоредба на ал. 6 на чл. 53 не диференцира образованието на такова, получено в частно училище (основно, средно, висше) или в държавно училище. Държавата следва да насърчава образованието, независимо от това къде лицето упражнява правото си на образование. По силата на Конституцията държавата следва да подкрепя образованието като стимулира способни ученици и студенти, независимо дали те се обучават в държавно или



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

частно училище (основно, средно, висше). Понастоящем задължението на държавата за подпомагане на ученици и студенти е не в зависимост от това дали те са „способни“, а в зависимост от това дали те упражняват правото си на образование в държавни или частни училища.

Равенството на гражданите пред закона е изведено като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Равенството на гражданите пред закона е формулирано още и като основно право на гражданите, конкретизирано и в други разпоредби на Конституцията - чл. 19, ал. 2 и чл. 121, ал. 1. Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт (Решение №10 от 29.09.2016 г. по к.д. №3/2016 г.).

Принципът на равенство е равенство пред закона. Това че за едно и също право или задължение, законът предвижда диференциация, не означава непременно нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона. Диференциацията следва да се основава на определен критерий и на него да отговарят всички от една група субекти. Тази диференциация в по-голяма степен отчита и въвежда в закона точното и справедливо приложение на равенството. Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение, тъй като без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенството пред закона (Решение №6 от 27.04.2010 г. по к.д. №16/2009 г.). В случая обаче 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 държавни училища.

Считам, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО в оспорената ѝ част противоречи на чл. 6 от Конституцията, като нарушава равенството на гражданите пред закона като конституционно (основно) право.

Накърнено е 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 Конституцията), така и правото на равенство пред закона (чл. 6 от Конституцията). Законът отнема конституционно уредени и защитени права и свободи и това отнемане не се основава на защита на други по-висши конституционни ценности.

С оглед на гореизложеното считам, че искането ми следва да бъде допуснато за разглеждане по същество като направено от легитимен субект на инициатива по чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Така то е в обхвата на правомощията ми като омбудсман да сезирам Конституционния съд, тъй като е



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

насочено към установяване на противоконституционност на законова разпоредба, за която твърдя, че накърнява права на гражданите, каквото е правото на образование и равенството на гражданите пред закона като конституционно (основно) право.

По този предмет Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение, включително и по неговата допустимост, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка, която да изключва неговата допустимост (чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд).

Искането има изискуемите от чл. 17, ал. 1 и ал. 2 от ЗКС и чл. 18, ал. 1 и ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

В подкрепа на основателността на предявеното от мен искане излагам следните доводи и аргументи:

През по-голямата част от историята на човечеството образованието е било грижа на църквата, семейството или занаятчийските общности и не е имало светски характер. След буржоазните революции в Европа и появата на съвременната държава през 18 век, ангажираността на обществото към този проблем става реална. Държавното управление легализира процеса на образование чрез приемане на образователни закони. Те налагат посещаването на училище да стане задължително. Най-напред Прусия въвежда това задължение през 1717 г., по-късно към нея се присъединяват скандинавските страни, а през 19 век и останалите европейски държави. В България началното образование става задължително през 1891 г.

Поради голямата разлика в социалния статус на хората до края на Първата световна война образованието е било привилегия на по-заможните слоеве от обществото, нищо че все пак е задължително. Затова и целта на тогавашното общество е била образованието от задължително да стане достъпно. Развитието на гражданското общество и прогресивните идеи спомагат за постепенното налагане на идеята за това, че образованието е основно право. Така много европейски конституции от времето между двете световни войни провъзгласяват правото на образование като едно от основните права на гражданите.

След края на Втората световна война правото на образование е признато и от международното право като едно от основните права на човека. За първи път правото на образование бива признато като едно от основните човешки права с приетата през 1948 г. от Общото събрание на ООН Всеобща декларация за правата на човека (чл. 13).



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Впоследствие то бива закрепено в редица юридически задължителни международноправни актове като Международния пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г. (чл. 13 и чл. 14), Конвенцията за правата на детето от 1989 г. (чл. 28 и чл. 29), Конвенцията на ООН за предотвратяване на всички форми на дискриминация срещу жените 1979 г. (чл. 10), Конвенцията на ЮНЕСКО срещу дискриминацията в образованието от 1960 г., Международната конвенция за защита на правата на всички работници-мигранти и членовете на техните семейства (1990 г.) и чл. 17 от Европейската социална харта (ревизирана). Особено важна роля, предвид съществуващия контролен механизъм на Съда по правата на човека в Страсбург заема чл. 2 от Протокол № 1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. С влизането в сила на Договора от Лисабон съществена в това отношение става и разпоредбата на чл. 14 от Хартата за основните права в Европейския съюз. Правото на изучаване и обучение на майчиния език е уредено в чл. 14 от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства.

Наред с международнодоговорната уредба на правото на образование съществуват и редица международни стандарти с препоръчителен характер, които, макар и незадължителни, служат както за формиране на водените от държавите политики в областта на образованието, така и за създаването и разпространението на добри практики (препоръките на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ЕКРН), Комитета за расова дискриминация към ООН и тези на Съвета на Европа относно работата в мултикултурна среда, гражданското образование, преподаването на религия, история и Холокоста и гражданско образование, както и насърчаване на равенството между половете в образованието).

В действащата българска Конституция от 1991 г. като фундамент на прехода към ценностите и принципите на конституционната демокрация и конституционната правова държава, е закрепена на конституционно ниво държавната образователна политика като част от социалната политика на държавата.

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 изкуствата и ги подпомага“. Текстът е общ, но все пак има определен смисъл – всичко, което би следвало да подпомогне развитието на науката, трябва да влезе в действие (Решение №11 от 2011г. по к.д. №13/2011 г.). Едновременно с това чл. 53, ал. 1 от Конституцията



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

прогласява правото на образование за всеки. Правото на образование е сред социалните и културни 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), в определянето със закон на условия, при които образованието във висшите държавни училища е безплатно (чл. 53, ал. 3, изр. 2), в осигуряването на академична автономия на висшите училища (чл. 53, ал. 4), в определянето със закон на условия и ред, при които граждани и организации могат да създават училища (чл. 53, ал. 5, изр. 1), във въвеждане на държавни изисквания за обучение (чл. 53, ал. 5, изр. 2), в насърчаване на образованието чрез 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 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. 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 насърчаване на образованието. Без съмнение нормативната уредба на законово ниво трябва да урежда насърчаването на способни ученици и студенти, създаване на условия за професионално обучение и преквалификация.

Съгласно чл. 53 от Конституцията всеки има право на образование, като на това конституционно право кореспондира конституционното задължение на държавата да осигури условия за упражняването му, без да има значение чия и собствеността на училището, в което се получава образованието.

Видно от Стенограма от пленарното заседание на Седмото Велико Народно събрание от 18.06.1991 г., задължението на държавата по чл. 53, ал. 6 от Конституцията да „финансира училища“ се отнася до всички училища, включително висшите училища. От обсъжданията става ясно, че целта на разпоредбата е държавата да подпомага обучението на студентите при



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

определени в закон параметри и се заключава, че ал. 6 на чл. 53 от Конституцията фактически гарантира „подпомагането от държавата на всички видове училища“. Уредбата на условията и реда, по който ще се осъществяват тези задължения на държавата, конституционният законодател делегира на обикновеното Народно събрание, което е конституционно задължено да приеме съответна на Конституцията законова уредба.

Езиковото и граматическо тълкуване на разпоредбата на чл. 53, ал. 6 от Конституцията водят до същия извод. Видно от текста на конституционната разпоредба създаването и финансирането на училища са две отделни и самостоятелни задължения на държавата, а задължението за финансиране се отнася до всички училища – основни, средни, висши, държавни, общински, частни. Подпомагането на ученици и студенти като задължение на държавата се разпростира върху онези от тях, които са „способни“, без да е направено разграничение по отношение на това къде същите упражняват правото си на образование. Несъмнено задължението за подпомагане обхваща както основното и средното образование, така и висшето предвид употребата на думите „ученици“ и „студенти“.

Предвиденото в Конституцията задължение на държавата за подпомагане на образованието се осъществява в частност и чрез изплащането на стипендии на студенти за постигнатите успехи в течение на семестриалното им обучение. Изпълнението на конституционното задължение на държавата за подпомагане на студентите не може да бъде поставено в зависимост от това чия е собствеността на училището. Законодателят вместо да насърчава способните студенти и в частните висши училища, ги лишава от право на стипендия, дори когато имат отличен успех.

Академичната автономия на висшите училища (чл. 53, ал. 4 от Конституцията) и държавната регулация (чл. 53, ал. 5-6 от Конституцията) са проявления на правото на образование. Това обаче не означава, че те са в условията на някаква предвидима съразмерност. Напротив, това е конкуренция на определение конституционни ценности, която следва да бъде поставена на плоскостта и на други принципи и разпоредби на Основния закон. Произнасянето на Конституционния съд по линия на същински нормен контрол (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията) относно оспорената разпоредба ще даде отговор на въпроса доколко казаното в закона и начина, по който е извършено, отговоря на разпоредбите и принципите на Конституцията.

Регулацията, дължима от държавата в сферата на образованието, означава, че всички привилегии и ограничения следва да бъдат съобразени с чл. 6, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Нещо повече, законовите параметри на установената академична автономия на висшите училища не следва да създават предпоставки



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за неравно третиране на лица и групи в сходно положение. В чл. 53, ал. 6 от Конституцията се установява конституционното право на способните ученици и студенти да бъдат подпомагани от държавата. Същото следва да бъде съобразено със забраната за привилегии и ограничения в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Следва да бъде взета предвид и разпоредбата на чл. 3, б. „в“ от Конвенцията за борба срещу дискриминация в сферата на образованието (Приета по време на XI-та сесия на Генералната конференция на ЮНЕСКО на 14.12.1960 г., ратифицирана с Указ №508 от 17.11.1962 г., обн. ДВ бр. 6 от 22.01.1963 г.), съгласно която държавите, които са страна по Конвенцията, се задължават „да не допускат, що се отнася до плащането за обучение, предоставянето на стипендии и на всяка друга помощ на учащите се, а също така даването на разрешения и привилегии, които могат да бъдат необходими за продължаване на образованието в чужбина, никакви различия по отношение на учащите се - граждани на дадена страна, от страна на държавните органи освен различията, основани на техния успех или нужди“. Поемайки подобен ангажимент, българската държава се е задължила да предлага еднакви критерии по отношение на предоставянето на стипендии на учащите се, включително и да не поставя неоправдани нормативни различия между способните ученици и студенти от частните училища от една страна, и държавните и общински от друга.

Следва да се има предвид, че в сферата на образованието дискриминацията е забранена по отношение на достъпа до образование, получаването на образование, достъпа до стипендии и други.

Разпоредбата на чл. 8, т. 3 от ЗВО в оспорената ѝ част поставя в по-неблагоприятно положение способните студенти от частните висши училища спрямо способните студенти от държавните висши училища, които имат право на стипендия съгласно закона. Очевидно е, че въведеното със закона различие не е основано на техния успех и влиза в противоречие с чл. 53, ал. 6 от Конституцията. Накърнено е както правото на образование и подпомагане от страна на държавата на способни студенти от частни висши училища (чл. 53, ал. 1 и ал. 6 от Конституцията), така и правото на равенството пред закона (чл. 6 от Конституцията).

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложеното и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, моля да установите противоконституционност на разпоредбата на чл. 8, т. 3 в частта „държавните“ от Закона за висшето





## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

образование поради противоречие с чл. 53, ал. 1 и ал. 6 и с чл. 6 от Основния закон.

Моля да конституирате като заинтересувани страни по делото Народното събрание, Президента на Републиката, Министерския съвет, министъра на образованието и науката, министъра на финансите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет и Комисията за защита от дискриминация.

Прилагам преписи от искането за предложените заинтересувани страни по делото.

С уважение,

**ПРОФ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА**  
**ОМБУДСМАН НА**  
**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**