

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело N 11 от 1999 г.

Министерският съвет, възползвайки се от предоставената му възможност с определението на Конституционния съд от 9 септември 1999 г., изразява следното становище по конституционно дело N 11 от 1999 г.

Конституционното дело е образувано по искане на група народни представители за установяване на противоконституционност на чл.9, ал.1 и 2, т.1 и чл.18, ал.1 от Закона за висшето образование. В искането се твърди, че атакуваните разпоредби противоречат на чл. 6, 8, 12, 41, 44, 84 и 155 от Конституцията.

Считаме, че искането чл. 9, ал. 1 и ал. 2, т. 1 и чл. 18, ал. 1 от Закона за висшето образование да бъдат обявени за противоконституционни, е неоснователно, във връзка с което излагаме следните съображения:

Подписалите искането народни представители твърдят, че чл. 9, ал. 1 и ал. 2, т. 1 и чл. 18 от Закона за висшето образование са противоконституционни, привеждайки следните аргументи:

1. На първо място се твърди, че чл. 9, ал. 2, т. 1 установява правомощие на Народното събрание извън очертаната му в чл. 84 от Конституцията компетентност. Според тях конституционната норма на чл. 84 изброява изчерпателно правомощията на парламента и с това изключва възможността със закон да се установят други правомощия извън посочените в нея. Доколкото чл. 9, ал. 2, т. 1 от Закона за висшето

образование предвижда правомощие на парламента, което не е визирано в чл. 84 от Конституцията, той влиза в противоречие с тази конституционна норма.

Считаме, че противоконституционността се обосновава с аргумент, който е несъстоятелен. Както Конституционният съд е посочил в мотивите към Решение № 17 от 1992 г. по конституционно дело № 22 от 1992 г., “правомощията на Народното събрание не са формулирани изчерпателно в чл. 84 и 85 от Конституцията. Частично те се съдържат и в други конституционни норми. Конституцията не изключва възможността отделните правомощия на Народното събрание да бъдат конкретизирани и със закон.” В случая чл. 9, ал. 2, т. 1 във връзка с чл. 18, ал. 1 от Закона за висшето образование конкретизира установени в чл. 53 от Конституцията функциите на държавата, които тя осъществява чрез своите органи, в това число и чрез Народното събрание.

2. Във връзка с това не възприемаме и второто твърдение в искането, че ал. 1 и ал. 2, т. 1 на чл. 9 установяват функции на държавата и правомощия за нейните органи, които са извън конституционно установените в чл. 53 функции на държавата в сферата на висшето образование. Позовавайки се на чл. 53, подписалите искането народни представители твърдят, че държавата в сферата на висшето образование може само да го насърчава, като създава и финансира училища и подпомага способните студенти, определя държавните образователни изисквания и условията, при които образованието е безплатно. Те пропускат, че съгласно ал. 5 на чл. 53 държавата установява условията и реда за създаване на висши училища на гражданите, а съгласно ал. 6, изречение второ на същия член тя упражнява контрол върху всички видове и степени училища, следователно и върху частните висши училища. Според нас разпоредбата на чл. 9, ал. 2, т. 1 има опора в конституционното

овластяване Народното събрание със закон да определи реда, по който се създават висшите училища, а разпоредбата на чл. 9, ал. 2, т. 1 във връзка с чл. 18, ал. 1 - и в конституционно предвидения контрол, който държавата упражнява върху тях.

3. На трето място, изхождайки от горните разбирания за смисъла и съдържанието на чл. 84 и 53 от Конституцията, подписалите искането народни представители твърдят, че по същество Народното събрание със закон - с чл. 9, ал. 1 и ал. 2, т. 1 от Закона за висшето образование, допълва Конституцията, с която е нарушен конституционно предвиденият ред за промени в нея.

От една страна, чл. 84 и 85 не изброяват изчерпателно правомощията на Народното събрание. От друга страна, ал. 5, изречение първо на чл. 53 овластява Народното събрание да уреди със закон реда, по който се създават, преобразуват и закриват висшите училища, в който ред се включва и определянето на държавния орган, чрез санкцията на който се реализира правото на гражданите да създават висши училища. Предвид на ал. 6, изречение второ на законова регламентация подлежат и механизмите на контрол на държавата за спазване на нейните изисквания от страна на висшите училища, в това число и правомощията на нейните органи при констатирани нарушения на тези изисквания, сред които е и правомощието им да закриват висши училища при констатирани нарушения. Следователно чл. 9, ал. 2, т. 1 и чл. 18, ал. 1 от Закона за висшето образование предлагат уредба, която съгласно Конституцията е предмет на закон, а не нейно "допълнение", и предвид на това установяването на тези правни норми в закон не е в противоречие с чл. 155 от нея.

4. На четвърто място се твърди, че Народното събрание с приетата от него разпоредба на чл. 9, ал. 2, т. 1 установява за себе си

правомощие по прилагане на създадена от него уредба, с което навлиза както в сферата на изпълнителната власт, така и в сферата на съдебната власт, а това е нарушение на прогласения в чл. 8 принцип за разделение на властите. Подписалите искането народни представители считат, че решенията, с които Народното събрание на основание чл. 9, ал. 2, т. 1 открива, преобразува и закрива висши училища, представляват индивидуални административни актове, а такива актове могат да издават само органите на изпълнителната власт. Функция на съдебната власт е да контролира законосъобразното поведение на адресатите на правната норма, а в правомощието на Народното събрание да закрива висши училища при констатирани от него нарушения на изисквания на нормативните актове, регулиращи висшето образование - чл. 9, ал. 2, т. 1 във връзка с чл. 18, ал. 1 от Закона за висшето образование, се включва упражняване на такъв контрол.

За да се прецени дали чл. 9, ал. 2, т. 1 и чл. 18, ал. 1 създават правомощия за Народното събрание в противоречие с чл. 8 от Конституцията, следва да се разгледа съдържанието на конституционния принцип за разделение на властите. Конституционният съд е имал вече повод да развие идеята, заложена в чл. 8 от Конституцията - Решение № 6 от 1993 г. по конституционно дело № 4 от 1993 г. Конституционните съдии приемат, че разделението на властите "се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка", че "...няма китайска стена между различните власти, те си взаимодействат помежду си и ...в последна сметка са проява на единната държавна власт и суверенитет". Принципът за разделение на властите не установява три власти в лицето на парламента, органите на съдебната власт и органите на изпълнителната

власт, което именно би означавало резервирани за всяка една от тях функции и недопустимост отделни правомощия по тяхното осъществяване да се възлагат извън съответната власт. Разделението на властите е метод за оптимално функциониране на единната държавна власт, като при прилагането на този метод са допустими отклонения в интерес на това оптимално функциониране. Без да буди съмнения за противоконституционност, в интерес на оптималното функциониране на единната държавна власт административното наказване като проява в сферата на правораздавателната функция се осъществява не от органите на съдебната власт, а предимно от органите на изпълнителната власт. Пак в интерес на оптималното функциониране на единната държавна власт законодателството ни предлага редица примери, в които индивидуални административни актове се издават не от орган на изпълнителната власт, а от друг орган, в това число и от орган на съдебната власт.

По повод на изложената в искането аргументация за противоречие с чл. 8 бихме отбелязали още две несъстоятелни тези:

1.1. Тезата, че индивидуални административни актове са само актове, издадени въз основа на закон, но не и в изпълнение на конституционно правомощие. Тази теза служи за аргумент да се твърди, че решенията на парламента по чл. 9, ал. 2, т. 1 от Закона за висшето образование имат различен характер от неговите решения, издадени въз основа на конституционни норми - например решенията по чл. 84, т. 8 и 11 от Конституцията. Правната теория при характеризирането на индивидуалните административни актове действително сочи за белег техния подзаконов характер. Недопустимо е обаче изводите, направени в теорията за типичните случаи на индивидуални административни актове, да се ползват при аргументиране на противоконституционност. На основата на развитата в искането теза би следвало да се отрече например

характерът на индивидуален административен акт на заповедта на министър-председателя, с която той на основание чл. 108, ал. 2, изречение второ от Конституцията назначава и освобождава заместник-министрите.

1.2. Тезата, че Народното събрание, закривайки висше училище при условията на чл. 18, ал. 1 от Закона за висшето образование, упражнява контрол за законосъобразност, с което навлиза в сферата на съдебната власт. Актът на Народното събрание за закриване на висши училища не решава правен спор относно законосъобразността в поведението на неговия адресат, а е акт по прилагане на санкцията на правната норма, която предвижда закриване при определени условия - незаконосъобразно поведение.

Правомощието на парламента съгласно чл. 9, ал. 2, т. 1 от Закона за висшето образование да открива, преобразува и закрива висши училища не само не противоречи на чл. 8 от Конституцията. То е уредено в съответствие с други конституционни положения, които законодателят е следвало да вземе предвид, решавайки в компетентността на кой държавен орган да бъде правомощието по предоставяне на статут на висше училище. Във връзка с това следва да се отбележи, че частните висши училища се учредяват от граждани и организации и това е установено в чл. 15, ал. 3 от Закона за висшето образование в съответствие с нормата на чл. 53, ал. 5 от Конституцията. С решението си по чл. 9, ал. 2, т. 1 от Закона за висшето образование парламентът всъщност само признава статут на висше училище на учредената от граждани или организации институция. Доколкото става въпрос за даване на статут на автономна институция, защото чл. 53, ал. 4 от Конституцията предвижда висшите училища да се ползват с академична автономия, законодателят е преценил, че такова правомощие не може да бъде установено в компетентността на никой орган на изпълнителната власт. Висшите училища по своя статут

представляват автономни публично-правни субекти, за които основна характеристика е тяхната независимост от изпълнителната власт. Ето защо, независимо че по своите характеристики актът по предоставяне на статут на висше училище представлява индивидуален административен акт, каквито актове по принцип приемат органите на изпълнителната власт, от гледна точка на прогласения в Конституцията принцип на академичната автономия на висшите училища той не може да бъде издаван от такъв орган.

5. Считаме, че създаването на висше училище, независимо дали то е държавно или частно, е въпрос на конституиране на един публично-правен субект, а не въпрос на свободна инициатива на гражданското общество. Конституционният принцип на чл. 44 няма приложимост при създаването на висши училища, и във връзка с това предвиденото в чл. 9, ал. 2, т. 1 откриване по силата на акт на Народното събрание не му противоречи. Ето защо не споделяме и твърдението, че чл. 9, ал. 1 и ал. 2, т. 1 и чл. 18 в частта си относно частните висши училища противоречат на чл. 44 от Конституцията.

В подкрепа на разбирането ни за неприложимостта на чл. 44 при създаването на висшите училища е анализът на висшето училище като публично-правен субект.

Частните висши училища са организации, които, независимо че не са държавни структури, участват в публичното управление, възложено им със закон. Те осигуряват признато от държавата образование. В съответствие с принципа за академичната автономия на висшите училища те са уредени в Закона за висшето образование като самоуправни тела с учреденска структура, независимо че тези институции в момента на учредяването си и по някои други свои белези напомнят на сдруженията. Предвид на същия конституционен принцип висшите училища дори не могат

да бъдат конституирани като корпоративни по своя характер организации, каквито са сдруженията по смисъла на чл. 44, защото правото на самоуправление е признато на тези, които участват в осъществяването на образователната дейност, каквито задължително не следва да бъдат учредителите. Ако Конституцията би имала предвид прилагане на правото на сдружаване по отношение на частните висши училища, тя не би изисквала специален закон да уреди условията и реда за тяхното създаване. За нея достатъчна би била нормата на чл. 44. След като Конституцията изисква специална законова уредба относно създаването на частните висши училища, съгласно нея се оказва неприложим общият регистрационен режим за сдруженията, основан на чл. 44, ал. 3 от нея.

6. На шесто място се твърди, че установеният ред за откриване, преобразуване и закриване на висшите училища представлява не само нарушение на правото на сдружаване на гражданите, но като следствие от това нарушение - и на правото на същите граждани на образование, на информация и т.н. Посочва се, че правото на образование се упражнява чрез правото на сдружаване. Всички тези основни права са ограничени, а чл. 6 от Конституцията прокламира равенство на гражданите и забрана за ограничаване на техните основни права на основата на изброените критерии, един от които е образование.

Намираме тези твърдения за неясни, поради което и необосновани. Правото на гражданите на образование или на информация не може да се реализира под каквато и да е форма към момента на възникването на образователната институция. Същевременно никой не създава образователна институция, за да образова сам себе си. По принцип различен е кръгът на лицата, които учредяват висше училище, за да организират образователна дейност, и тези, които ще получат своето висше образование в него. Дори да се приеме, че е нарушено някакво

конституционно право на първата група лица, от това твърдение по никаква логика не може да следва, че е нарушено някакво друго право на втората група лица, още по-малко, че това представлява за всички тях ограничение на правото им на образование и на правото им на информация на основа на тяхното образование.

Предвид на изложените по-горе съображения Министерският съвет изразява становище, съгласно което чл. 9, ал. 1 и 2, т. 1 и чл. 18, ал. 1 от Закона за висшето образование са конституционносъобразни, с оглед на което намираме искането за обявяване на противоконституционност за неоснователно.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ:



(Handwritten signature)
(Иван Костов)