

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТ А Н О В И Щ Е

НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15 ОТ 1998 Г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Делото е образувано по искане на група народни представители от XXXVIII Народно събрание с искане да бъде установена противоконституционност на:

- Параграф 3 от Закона за изменение и допълнение на Закона за народната просвета (ЗИДЗНП) - ДВ, бр. 36 от 1998 г., относно изменението на чл. 10, ал. 1, изречение второ от Закона за народната просвета (ЗНП);

- Параграф 20 от ЗИДЗНП, с който се създава новата редакция на чл. 35 от ЗНП;

- Параграф 22 и 24 от ЗИДЗНП, с който се създава новата редакция на чл. 37 и 40 от ЗНП, и

- Параграф 27 от ЗИДЗНП относно чл. 44, ал. 7 и 4 от ЗНП.

Считаме за неоснователни твърденията на групата народни представители за противоконституционност на посочените разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за народната просвета. В подкрепа на становището си излагаме следните съображения:

**I. ПО ИСКАНЕТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВО-  
КОНСТИТУЦИОННОСТ НА § 3 ОТ ЗИДЗНП ОТНОСНО  
ИЗМЕНЕНИЕТО НА ЧЛ. 10, АЛ.1, ИЗРЕЧЕНИЕ ВТОРО ОТ ЗНП.**

В искането се поддържа, че с дадената правна възможност обслужващите звена да бъдат само държавни или общински, но не и частни, се въвежда забрана за извършване на частна дейност в обслужващите звена и по този начин се създава изключителен държавен монопол, който изключва конкуренцията между публичния и частния сектор. Твърди се, че текстът противоречи на чл. 17, ал. 2, чл. 18, ал. 4 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Твърденията са необосновани.

Съгласно чл. 53 от Конституцията осигуряването на необходимите условия и изисквания за образованието на българските граждани, както и контролът върху всички видове и степени училища са възложени на държавата. Следователно дейността в областта на образованието, независимо дали се упражнява от държавни и общински, или от частни образователни звена, е публичноправна дейност и не може да бъде третирана като стопанска дейност. С оглед на това разбиране е предоставена възможност на гражданите и юридическите лица да създават училища, но при условия и по ред, определени със закон. Публичноправният характер на правоотношенията в областта на образованието е определен в разпоредбата на чл. 53 от Конституцията, с който за гарантиране на правото на образование на всеки гражданин са въведени задължения най-вече за държавата - да осигури задължително училищно обучение до 16-годишна възраст, да осигури безплатно основно и средно образование в държавните и общинските училища, да определи условията и реда за създаване на частни училища от граждани и юридически лица при гарантиране на равнище на обучение, равно на това в държавните и общинските училища, да насърчава образованието, като открива и финансира училища и създава условия за професионално обучение

и преквалификация. За осигуряване изпълнението на тези задължения Конституцията дава право на държавата да упражнява контрол върху всички видове и степени училища.

Както целият ЗНП, така и чл. 10, ал. 1 съдържа публичноправни норми. Те нямат за предмет регулиране на определена стопанска дейност на частноправни стопански субекти, при която може да се създава монополно положение. Ето защо с тях не се накърнява свободната стопанска инициатива и не се ограничава възможността на гражданите и юридическите лица да развиват свободна стопанска дейност. Не се накърнява изискването да се създават и гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност, защото образованието не представлява стопанска дейност и се извършва безплатно, поради което е несъстоятелно твърдението, че за държавните и общинските обслужващи звена са създадени по-благоприятни правни условия. Тъкмо обратното - регламентирането на частната дейност в областта на обслужването на образователния процес би довело до задължение за спазването на всички изисквания, въведени със закона, вместо свободно да се развива стопанска дейност с такъв предмет. Атакуваната разпоредба е в съответствие с конституционните изисквания, защото дава възможност на всички граждани и юридически лица свободно да осъществяват стопанска дейност в тази област, но без да ги ограничава с правните условия, по които работят обслужващите звена, създадени по реда на този закон. Затова и Конституцията предвижда със закон да се регламентира само създаването на частни училища, но не и на частни обслужващи звена, тъй като това би ограничило стопанската инициатива на гражданите в тази област и би довело до разширяване на държавния контрол не само върху училищата, а и върху обслужващите ги звена. С оглед на разпоредбата на чл. 53, ал. 6, изречение второ това би било недопустимо.

## II. ОТНОСНО § 20 ОТ ЗИДЗНП, С КОЙТО СЕ СЪЗДАВА НОВАТА РЕДАКЦИЯ НА ЧЛ. 35 ОТ ЗНП

Искането за установяване на противоконституционност на § 20, с който се създава новата редакция на чл. 35, е обвързано с § 22, с който се създава чл. 37, ал. 2, и с § 24, с който се създава чл. 40, ал. 4 от ЗНП. Не е много ясно какво точно се поддържа - че въвеждането на изисквания към директорите, помощник-директорите и учителите нарушава принципа на равенство на гражданите пред закона, тъй като представлява ограничение на правото им на труд по някакъв признак, или че неравенството е резултат от това, че същите изисквания не са въведени и към началниците и инспекторите в инспекторатите по образованието. Изложените аргументи се отнасят по-скоро за второто.

Считаме, че е коректно ал. 4 на чл. 40 да не се чете сама за себе си. Цялостното съдържание на чл. 40 несъмнено е по-широко и дава отговор на това, какво е имал предвид законодателят. Изхождайки от разбирането, че образованието е изключително важна за обществото държавна дейност, което налага публичноправните правоотношения в тази област да бъдат внимателно, отговорно и трайно уредени, законодателят е определил само за учителите, директорите и помощник-директорите статут на държавни служители, обявил е в законова норма разбирането си, че на учителите се дължи почит и уважение не само от учениците, но и от административните органи и обществеността, а накарняването на достойнството и авторитета им - за недопустимо. Същевременно е упражнил и правото си да въведе определени изисквания към директорите, помощник-директорите и учителите, преценявайки, че това са лицата, които непосредствено осъществяват държавната политика в областта на просветата, от личните качества на които зависи и качеството на образованието.

В искането липсват аргументи, че въведените със закона изисквания представляват ограничения на правата на тези лица по

социален признак, какъвто Конституцията не допуска. Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. За да гарантира прогласения принцип за равенство на всички граждани пред закона, чл. 6, ал. 2 посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране - раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Тези социални признаци са изрично забранени и правно недопустими като основание за ограничаване на правата или за създаване на привилегии. Конституцията не изключва ограничаване на правата и предоставяне на точно определени привилегии на основание на други социални признаци извън тези по чл. 6, ал. 2. Използвайки правото си на преценка, законодателят в чл. 40 от ЗНП е направил точно това - ограничил е правото да бъдат директори, помощник-директори и учители осъдените на лишаване от свобода с влязла в сила присъда за умишлено престъпление, лишените от право да упражняват професията си и страдащите от заболявания и отклонения, които застрашават живота или здравето на децата и учениците. Същевременно е предоставил привилегии на учителите - почит и уважение от обществото, ненакърнимост на достойнството и авторитета им.

Инспекторатите по образованието са териториални органи на Министерството на образованието и науката за управление и контрол на системата на народната просвета, чието устройство, функции и териториална компетентност се определят с правилник на министъра на образованието и науката. Системата на народната просвета включва детските градини, училищата и обслужващите звена и тази система осигурява образование според държавни образователни изисквания - чл. 2 и 3 от ЗНП. Инспекторатите са държавни органи, чиито функции са ограничени в рамките на закона, т.е. органи за управление и контрол на системата на народната просвета. На тях законодателят не възлага

осигуряването на образованието на българските граждани, не ги третира като участници в процеса на обучение на децата и учениците, поради което не въвежда за тях същите изисквания, каквито има към учителите.

### **III. ПО ИСКАНЕТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА § 27 ОТ ЗИДЗНП ОТНОСНО ЧЛ. 44, АЛ. 4 И 7 ОТ ЗНП**

Конституцията възлага на държавата грижата за образованието на гражданите и с чл. 53, ал. 2 и 3 обявява конституционните изисквания за това образование - задължително училищно обучение до 16-годишна възраст, безплатно основно и средно образование в държавните и общинските училища и образование в частни училища, съответстващо на държавните изисквания. Финансовите средства за задължителното и безплатно образование се осигуряват от държавния и общинските бюджети, значителна част от постъпленията в които са от данъци, такси, мита и други. Както правоотношенията в областта на образованието, така и бюджетните средства като цяло и тези, необходими за образованието, имат публичноправен характер, собственост са на държавата и само тя може да ги осигурява и разпределя, за да изпълни конституционните си задължения във всички и области. С въвеждането на облекчения за държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена не се създава по-благоприятен правен климат за тях, защото образованието не представлява стопанска дейност и държавата е длъжна да го осигурява безплатно чрез държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена. Конституционните изисквания по чл. 19, ал. 2 са неприложими по отношение на дейността на държавата, съответно на държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена в областта на образованието.

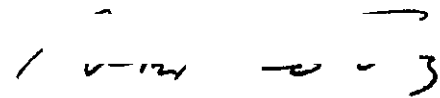
Правната възможност на гражданите и юридическите лица да създават училища е осигурена от правото им да събират такси за

обучение, без държавата да въвежда никакви ограничения в размера им. С чл. 11, ал. 4 от ЗНП е създадена възможност да им бъдат предоставени за ползване имоти - държавна или общинска собственост. Освен това те са освободени от данъци, мита и такси при осъществяване на внос на предмети с образователен, научен или културен характер на основание на Споразумението за внос на предмети с образователен, научен или културен характер и на Протокола към споразумението, ратифицирани със закон (ДВ, бр. 13 и 26 от 1997 г.) и представляващи част от вътрешното ни право.

С чл. 40, ал. 4 от ЗНП законодателят е предвидил за дейности извън държавните образователни изисквания в държавните и общинските училища и обслужващи звена, както и за професионалното обучение след завършено средно образование да се заплащат такси. По този начин е изключил дейността по изпълнение на държавните образователни изисквания, т.е. всичко това, което е задължително с оглед на гарантиране правото и качеството на образование на гражданите и трябва да се осигури от държавата безплатно. Изложеният аргумент в искането за установяване на противоконституционност на тази разпоредба се свежда до това, че “няма дейности в българското училище, които да не са свързани с учебно-възпитателната работа, независимо дали са пряко или косвено свързани с държавните образователни изисквания” и затова е налице противоречие с чл. 53, ал. 2 и 3 от Конституцията, съгласно които разпоредби образованието до 16-годишна възраст е задължително и безплатно. Чрез изложеното в искането се презумира, че всички дейности в тази област са само и изключително дейности по осигуряване на образование според държавните образователни изисквания и се елиминира разграничението, което законодателят изрично е направил.

С оглед на изложените по-горе съображения Министерският съвет счита, че искането на групата народни представители за установяване на противоконституционност на съответните разпоредби от ЗИДЗНП следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Иван Костов)