



**ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ГЛАВЕН ПРОКУРОР**

№ 1076/2022 г. - ГП  
София, 30.05.2022 г.

*Осразуван. вх. дело № 11/2022г.  
Определен съдия Димитър Димитров  
София Кр. Янаков  
30.05.2022г.*

**ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ИСКАНЕ  
ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**На основание:** чл. 150, ал.1, вр. чл. 149, ал.1, т. 2, пр. 1 от Конституцията на Република България (КРБ)

**Относно:** обявяване на противоконституционност на § 17 от преходните и заключителните разпоредби в Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. /ЗДБ на РБ за 2022 г./, поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал.1 и чл. 53, ал.4 от Конституцията

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Моля да приемете искането за допустимо и основателно, като обявите противоконституционността на §17 от преходните и заключителните разпоредби в ЗДБ на РБ за 2022 г., поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и чл. 53, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ).

**I. По допустимостта на искането**

По направеното искане Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост. Решаването на поставения в

искането въпрос е в неговите правомощия съгласно чл.149, ал.1, т. 2 КРБ, поради което не е налице отрицателната предпоставка на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Настоящото искане е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд по реда на чл.150, ал.1 КРБ, депозирано е в изискуемите от чл.17, ал.1 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) форма, реквизити, съдържание и предмет.

## II. По основателността на искането

Разпоредбата на §17 от ПЗР на ЗДБ на РБ за 2022 г. предвижда :

*„Средствата по чл.1, ал.5, ред 2.9 от ЗДБ на БР за 2022 г. да се предоставят на държавните висши училища като субсидия за издръжка на обучението, над формираната по чл.91, ал.1, т.1 от Закона за висшето образование, след привеждането на критериите и показателите в правилниците за атестиране на академичния състав в съответствие с методика, определена с акт на Министерския съвет, и се разпределят въз основа на получената комплексна оценка за качеството на обучението и съответствието му с потребностите на пазара на труда, по професионални направления за всяко висше училище. В срок до 30 април.2022 г. Министерският съвет по предложение на министъра на образованието и науката приема критериите и показателите по изречение първо“.*

Считам тази норма за противоконституционна, тъй като противоречи на установената с Конституцията на Република България академична автономия на висшите училища /чл.53, ал. 4 от КРБ /, както и на принципа на правовата държава /чл.4, ал.1 от КРБ /, като аргументите ми в подкрепа на горепосочения правен извод са следните:

Академичната автономия на висшите училища е върховна ценност за обществото и фундаментално начало залегнало в Основния закон.

В съответствие с чл. 84, т.1 от КРБ, по-нататъшната уредба на отделните обществени отношения свързани с конституционното задължение на държавата да *„насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти, създава условия за професионално обучение и квалификация“* и начина по който следва да *„упражнява контрол върху всички видове и степени училища“* е предоставена на Народното събрание, което единствено има правомощия да приема, изменя, допълва и отменя законите .

Със Закона за висшето образование /ЗВО/ законодателят е уредил дейността на висшите училища, като е посочил и контролните правомощия

на държавата, насочени към постигане на обществено значимите цели, за които тези училища получават финансиране. Възложеният на държавата контрол върху висшите училища с разпоредбата на чл. 53, ал. 6 от Конституцията се простира до там, където започва гарантираната от самата Конституция академична автономия /чл. 53, ал. 4/. Аргументи в тази насока се съдържат най-вече в Решение № 11/05.10.2010 г. на Конституционния съд по к. д. № 13/2010 г.

Най-важните законови разпоредби досежно дейността по атестиране на академичния състав на ВУЗ се съдържат в „Глава четвърта“ и „Глава шеста“ на ЗВО. В „Глава четвърта“ са дефинирани понятията „академична автономия“ и „академична общност“, а в „Глава шеста“ е уреден въпроса за оценяване приноса на всеки член на академичния състав към ВУЗ. Съгласно чл.19, ал.3 и ал.2 от ЗВО:

*„(3) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 60 от 1999 г.) Академичната автономия включва академични свободи, академично самоуправление и неприкосновеност на територията на висшето училище.*

*(2) (Нова - ДВ, бр. 60 от 1999 г.) Академичната общност обхваща членовете на академичния състав, студентите, докторантите и специалистите.“*

Аналогично, в същата „Глава четвърта“ от ЗВО е указано в какво се изразяват академичната свобода, академичното самоуправление и неприкосновеността на територията на висшите училища. В тази връзка следва да се отбележи, че когато законодателят е счел за нужно да посочи, че „*условията и реда*“ за извършване на определени действия на органите за самоуправление на висшите учебни заведения се нуждаят от по-детайлна законова регламентация, това изрично е посочено в ЗВО, като съответната норма препраща към ЗРАСРБ и правилниците на висшите училища /чл.48, ал.3 и чл.53, ал.2 от ЗВО/.

При уредбата по „*оценяване приноса на всеки член на академичния състав в учебната, научноизследователската, художествено-творческата, административната и други дейности, при атестирането*“, законодателят императивно е посочил, че оценката се извършва от самото висше учебно заведение и „*по предварително оповестени показатели и критерии, определени в правилниците на висшето училище*“. Правото на ВУЗ да определи предварително показателите и критериите по „*оценяване приноса на всеки член на академичния състав*“, търпи само едно законово ограничение - изчерпателно изброени в разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от ЗВО, задължителни критерии за оценяване, които следва да присъстват в

правилниците на висшите училища относно атестирането на академичния състав, а именно:

*„(2) Оценяването и атестацията се извършват по предварително оповестени показатели и критерии, определени в правилниците на висшето училище, които задължително включват:*

*1. изпълнение на норматива за учебна заетост, приет от академичния съвет;*

*2. разработени нови семинарни и/или лабораторни упражнения, учебници и учебно-помощна литература;*

*3. научна (художествено-творческа) продукция, участие в договори за научни изследвания и международно научно сътрудничество;*

*4. ръководство на дипломанти, докторанти и специализанти;*

*5. (нова - ДВ, бр. 48 от 2004 г.) проучване на студентското мнение.“*

Както правния анализ на горепосочените разпоредби от ЗВО, така и анализа на разпоредбата на чл.16 от ЗРАСРБ сочат, че дейността по „атестиране на академичния състав“ е част от академичното самоуправление на ВУЗ.

Ето защо разпоредбата на §17 от ЗДБ на РБ за 2022 г. с която се предвиждат допълнителни критерии и показатели за оценяване на академичния състав, в подзаконов акт на МС, е в очевидна колизия не само със ЗВО, но и с конституционно установената академичната автономия на висшите училища – чл. 53 ал. 4 от КРБ.

На следващо място следва да се отбележи, че въведеното от НС с §17 от преходните и заключителните разпоредби в ЗДБ за 2022 г. изискване за „*привеждането на критериите и показателите в правилниците за атестиране на академичния състав в съответствие с методика, определена с акт на Министерския съвет*“ не държи сметка за това, че привеждането на правилниците на висшите училища в съответствие „с *методиката, определена с акт на Министерския съвет*“ следва да се извърши с промяна в правилниците за дейността на висшите училища, което е правомощие на Общото им събрание и „*По този начин се нарушават конкретни аспекти на академичната автономия, с която според чл. 53, ал. 4 от Конституцията се ползват висшите училища*“.<sup>1</sup>

Не на последно място, цитираната разпоредба от ЗДБ на РБ за 2022 г. противоречи на принципа за правовата държава, залегнал в чл.4, ал.1 от

<sup>1</sup> Аналогично противоречия с основния закон е било допуснато при приемането на §10 от ПЗР на ЗРАСРБ - Решение № 11 от 05.10.2010 г. на КС по к. д. № 13/2010 г., докладчик съдията Красен Стойчев

Конституцията на Република България, тъй като препращането към бъдещата „методика, определена с акт на Министерския съвет“ създава непреодолима неяснота относно волята на законодателя, досежно задължителните критерии за „оценка приноса на всеки член на академичния състав в учебната, научноизследователската, художествено-творческата, административната и други дейности, при атестирането“ и със нея „в противоречие на чл. 4, ал. 1 от Конституцията се създават взаимоизключващи се правила“.<sup>2</sup>

Това е така, защото задължителните критерии за оценка са изчерпателно изброени в разпоредбата на чл. 57. (Изм. - ДВ, бр. 60 от 1999 г.) от ЗВО:

„(1) Висшите училища оценяват приноса на всеки член на академичния състав в учебната, научноизследователската, художествено-творческата, административната и други дейности и атестират веднъж на 3 години нехабилитираните и веднъж на 5 години хабилитираните преподаватели.

(2) Оценка и атестацията се извършват по предварително оповестени показатели и критерии, определени в правилниците на висшето училище, които задължително включват:

1. изпълнение на норматива за учебна заетост, приет от академичния съвет;

2. разработени нови семинарни и/или лабораторни упражнения, учебници и учебно-помощна литература;

3. научна (художествено-творческа) продукция, участие в договори за научни изследвания и международно научно сътрудничество;

4. ръководство на дипломанти, докторанти и специализанти;

5. (нова - ДВ, бр. 48 от 2004 г.) проучване на студентското мнение“,

а същевременно с друга законова разпоредба- §17 от преходните и заключителните разпоредби в ЗДБ на РБ за 2022 г., Народното събрание извършва препращане към бъдещи, „допълнителни“, задължителни критерии за „оценка приноса на всеки член на академичния състав“ изработени от Министерски съвет.

Този извод се обосновава и от факта, че в ЗВО и ЗРАСРБ се съдържат достатъчно ясно и недвусмислено формулирани правила относно задължителните критерии и показатели за атестиране на академичния състав, респ. въведеното в §17 от преходните и заключителните разпоредби в ЗДБ изискване за промяна на правилниците на ВУЗ в

<sup>2</sup> Пак там

съответствие с бъдещата методология на МС не представлява вторична правна уредба на същите правила. Тъкмо обратното, става въпрос за първична уредба, въвеждана с подзаконов акт на вече уредена със закон материя, а „ Конституция не допуска подзаконовите актове да дават първична правна уредба“<sup>3</sup>.

Както не веднъж е имал възможност да отбележи в своите решения Конституционния съд, съблюдаването на принципа, установен в чл. 4, ал. 1 от Основния закон е отговорност на всички органи, натоварени с упражняването на публичната власт. Упражняването на законодателно правомощие за контрол върху дейността на висшите училища, като се заобикалят разпоредбите на ЗНА изискващи провеждането на обществено обсъждане при изменение на закон, респ. без да бъде поискано становището на академичната общност, накърнява този принцип.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Поради изложеното, моля да постановите решение, с което да обявите за противоконституционни разпоредбите на §17 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал.1 и чл.53, ал. 4 от Конституцията.

Предлагам да конституирате като заинтересовани страни Народното събрание, Министерския съвет, Министерство на образованието и науката, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

Съгласно чл. 18, ал. 5 ПОДНС, прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани институции.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ИВАН ГЕШЕВ**  
**ГЛАВЕН ПРОКУРОР**



<sup>3</sup> Пак там