

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 10 май 2018 г. конституционно дело № 5/2017 г., докладвано от съдия Анастас Анастасов.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 6.06.2017 г. по искане на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, на разпоредби от Закона за предучилищното и училищното образование – ЗПУО (обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.; посл. изм., бр. 24 от 16.03.2018 г.).

Народните представители искат на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд да установи противоконституционност на: чл. 10, чл. 22, чл. 23, ал. 1 и 2, чл. 24, ал. 4, чл. 28, чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 59, ал. 1, чл. 68, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 171, ал. 2, чл. 172, ал. 1, т. 4 и 10 и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и 5, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 282, ал. 1, чл. 287, чл. 288, чл. 298, ал. 2, 3 и 4, чл. 299, чл. 301, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 ЗПУО и § 17 от преходните и заключителните разпоредби на ЗПУО (ПЗР ЗПУО).

Освен това се иска от Конституционния съд да установи несъответствие на чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията със: чл. 10, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, чл. 288, чл. 301 ЗПУО и § 17 ПЗР ЗПУО с чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), с чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 г. на Комисията от 18.12.2013 г. относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 ДФЕС към помощта de minimis (Регламент (ЕС) № 1407/2013 г., публикуван в „Официален вестник“, L 352 от 24.12.2013 г.) и с

чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 ДФЕС (Регламент (ЕС) 2015/1589, публикуван в „Официален вестник“, L 248 от 24.09.2015 г.).

С определение от 31.10.2017 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал заинтересувани институции, организации и специалисти от науката и практиката по делото, на които е предоставил възможност да представят писмени становища и правни мнения.

В изпълнение на предоставената им възможност становища и правни мнения по делото са представили Министерският съвет, министърът на образованието и науката, министърът на финансите, Висшият адвокатски съвет, Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, Сдружението на българските начални учители, Българската асоциация на частните училища, Синдикатът на българските учители, проф. д-р Невена Филипова и проф. д. п. н. Вяра Гюрова.

Министерският съвет, министърът на образованието и науката, министърът на финансите, Сдружението на българските начални учители, Българската асоциация на частните училища, проф. д-р Невена Филипова и проф. д. п. н. Вяра Гюрова считат, че искането на народните представители от 44-то Народно събрание е изцяло неоснователно. Според тях ЗПУО изцяло следва разпоредбите на Конституцията и представят подробни доводи в становищата си в полза на своята теза. Становищата, които са представили Висшият адвокатски съвет и Синдикатът на българските учители, подкрепят частично искането на народните представители и представят своите аргументи. Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ е представила становище относно искането за установяване на несъответствие на разпоредби от ЗПУО с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, в което поддържа, че същото е изцяло неоснователно, като излага подробно своите съображения.

На основание чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) произнасянето по допустимостта на искането е възможно във всяка фаза на конституционния процес. С § 10 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.) са направени изменения и допълнения в ЗПУО, които засягат някои от оспорените разпоредби, а именно чл. 219, ал. 5, чл. 282, ал. 1, чл. 287, ал. 1 и 2 и чл. 298, ал. 2 ЗПУО. Горното дава основание на Конституционния съд да отклони

искането относно горепосочените разпоредби и да прекрати производството по к. д. № 5 от 2017 г. в тази част.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите становища и правни мнения, прие следното:

*1. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 22 ЗПУО.*

Народните представители поддържат, че чл. 22 ЗПУО влиза в противоречие с чл. 8 от Конституцията, защото по същество овластява органи на изпълнителната власт да осъществяват законодателна дейност – първично да уреждат чрез наредби основни обществени отношения, подлежащи на трайна уредба. Вносителите на искането твърдят, че на практика Народното събрание е отказало да законодателства и прехвърля първичното правно регулиране към органи на изпълнителната власт (противоречие и с чл. 62, ал. 1 от Конституцията). Вносителите излагат, че законодателят в чл. 22 ЗПУО е подменил конституционния термин „държавни изисквания“ (чл. 53, ал. 5, изр. 2 от Конституцията) с друг термин – „държавни образователни стандарти“. Приемат, че като урежда „държавни образователни стандарти“, чл. 22 ЗПУО влиза в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Според тях противоречието се проявява вследствие неспазването на изискването на Конституцията за законодателно уреждане на отношенията, наличието на непълнота и неяснота на уредбата. Освен това народните представители считат, че: „Правната техника при формулирането на чл. 22 ЗПУО е непрецизна, неточна, неясна и противоречива.“

В действащата българска Конституция от 1991 г. като фундамент на прехода към ценностите и принципите на конституционната демокрация и конституционната правова държава наред с политиката на отбрана и сигурност, на вътрешния ред, на социалната и икономическата политика 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 изкуството и ги подпомага.“ Едновременно с това чл. 53, ал. 1 от Конституцията прогласява право на образование за всеки. Правото на образование е сред социалните и културните 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 2), в безплатното основно и средно образование, което осигурява държавата (чл. 53, ал. 3, изр. 1), определянето със закон на условия и ред, при които граждани и организации могат да създават училища (чл. 53, ал. 5, изр. 1), въвеждане на държавни изисквания за обучение (чл. 53, ал. 5, изр. 2), насърчаване на образованието (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 в 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. Нещо повече, ангажиментът на държавата по чл. 4, ал. 2, чл. 23 и чл. 53 от Конституцията е този контекст, в който следва да се преценява разпределението на компетентността между законодателната и изпълнителната власт за провеждане на държавната образователна политика, тъй като няма конституционна разпоредба, която изрично да възлага единствено на законодателя да уреди обществените отношения, свързани с осигуряване 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 образование.

В практиката на Конституционния съд (Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/1992 г., Решение № 8 от 2.04.1998 г. по

к. д. № 3/1998 г., Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г., Решение № 7 от 25.05.2010 г. по к. д. № 5/2010 г. и др.) се приема, че основните обществени отношения са тези, свързани с основните конституционни права. Конституционният

законодател възлага на Народното събрание да регулира основните обществени отношения относно тези конституционни права. Тъй като нормативният акт трябва да урежда основни обществени отношения във връзка с прилагането на прогласени от Конституцията основни права на гражданите, не може да има никакво съмнение, че този нормативен акт трябва да бъде закон. Законовата норма подлага на първично уреждане „основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“ (чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове – ЗНА). Подзаконовите актове конкретизират и доразвиват законовите разпоредби. Те се издават за прилагане на закона в цялост или на отделни негови разпоредби (чл. 114 и 115 от Конституцията).

Следователно в компетентността на Народното събрание е да създаде законова уредба за регулиране на сферата на образование, която да обезпечи реалната възможност на гражданите да се ползват от предоставеното им с чл. 53, ал. 1 от Конституцията социално право. Законодателят преценява по целесъобразност каква система за образование да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните изисквания. Законодателната власт разполага със значителна дискреция, доколкото не навлиза в компетентността на други държавни органи съобразно принципа на разделение на властите. Съгласно последователната практика на Конституционния съд (Решение № 6 от 22.04.1993 г. по к. д. № 4/93 г., Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к. д. № 34/98 г., Решение № 11 от 14.11.2002 г. по к. д. № 18/2002 г., Решение № 4 от 7.10.2004 г. по к. д. № 4/2004 г., Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г., Решение № 3 от 7.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г., Решение № 8 от 28.06.2016 г. по к. д. № 9/2015 г., Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС на РБ по к. д. № 8/2016 г. и др.) принципът на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, има смисъла на сътрудничество, установяване на баланс на взаимоотношения между висшите държавни органи, на взаимодействие помежду им и полагане на общи усилия в постигането на легитимните цели на държавното управление. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а трябва да установява функционално взаимодействие между органите на държавна власт. В този смисъл Конституционният съд в Решение № 8 от 28.06.2016 г. по к. д. № 9/2015 г. достига до заключението, че „законодателят следва да дава такава регулация, която очертава общия план на уредбата, и да остави достатъчно пространство на изпълнителната власт да я попълни“.

Както Конституцията, така и ЗНА съдържат разпоредби, имащи отношение към разпределението на нормотворческите функции на парламента и изпълнителната

власт, като законодателната власт е възложена на Народното събрание (чл. 62, ал. 1 от Конституцията), но при активно упражнявана законодателна инициатива от Министерския съвет (чл. 87, ал. 1 и 2 от Конституцията). Правителството е, което ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите (чл. 105, ал. 1 от Конституцията). Изпълнителната власт е призвана да осъществява държавното управление на основата и в изпълнение на общите правила, установени от законодателя, като изборът на подход е оставен на преценката на изпълнителната власт. Критериите за това, коя материя би следвало да бъде уредена със закон, се съдържат в ЗНА наред с изричното конституционно възлагане за законодателна уредба на редица обществени отношения. В Решение № 11 от 5.10.2010 г. по к. д. № 13/2010 г. Конституционният съд принципно очертава разграничителната линия между основанието и обхвата на законов и подзаконов уредба. Като посочва, че конституционният законодател не е възприел института на делегирано законодателство при определяне „конкретните параметри на балансите във властта“, съдът подчертава, че принципът на правова държава изисква не само когато естеството на материята налага уредба със закон това да се извършва единствено от законодателя, но и че еднакво изисква „материята, която не се нуждае от законодателна уредба, ще трябва да се уреди с подзаконов акт“. Конституционният съд се позовава на чл. 3 ЗНА, като подчертава, че предмет на законовата уредба следва да бъдат „основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“, докато за уреждането на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт.

Държавната образователна политика в областта на предучилищното и училищното образование като философия, принципите, на които се основава и провежда, целите на предучилищното и училищното образование, редът и условията за упражняване на конституционното право на гражданите по чл. 53, ал. 1 от Конституцията, т.е. основните обществени отношения, свързани с осигуряване на правото на предучилищно и училищно образование, както и с устройството, функциите, организацията, управлението и финансирането на системата на предучилищното и училищното образование, са все въпроси – предмет на първична уредба в ЗПУО в съответствие с изискването на чл. 3 ЗНА.

В искането до Конституционния съд народните представители се позовават на принципно вярната теоретична постановка, че всички „основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“ следва да бъдат уредени в закон, но

същевременно и на неточния извод, че първична уредба за основните обществени отношения в областта на предучилищното и училищното образование не се съдържа в ЗПУО. Разпоредбата на чл. 22 ЗПУО е резултат от избрана от законодателя правна техника, при която в ал. 1 е очертана общата характеристика и съответно наименованието на държавните образователни стандарти, в разпоредбите на ал. 2 и 3 е посочена предметната област на всеки един от тях, включително и кръгът обществени отношения, които те ще регулират, както и видът на подзаконовите нормативни актовете и компетентният орган за издаването им в съответствие с изискването на чл. 7, ал. 2 ЗНА, съгласно който наредба се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, какъвто е ЗПУО. Изброените в чл. 22, ал. 2, т. 1 – т. 19 ЗПУО стандарти съответстват предметно на уредбата в глави и раздели на закона и показват наличието на законова уредба и нейната систематизация. Така например, първият от посочените в чл. 22, ал. 2 ЗПУО стандарти е за предучилищното образование, а държавните изисквания относно него са изведени в отделна глава – глава пета „Предучилищно образование“. Съответно във включените в тази глава раздели е дадена първична уредба на обществените отношения, свързани с постъпването и преместването в детска градина, с организацията и съдържанието на предучилищното образование. Аналогичен е примерът с уредбата относно учебния план, съдържаща се както в раздел II на глава шеста, така и в други разпоредби на ЗПУО. От останалите подразделения и отделни разпоредби на ЗПУО при неговия систематичен прочит е видно, че е създадена първична уредба на всички групи обществени отношения, които са предмет на регулиране от държавните образователни стандарти, поради което Конституционният съд няма да се спира на всеки от тях поотделно.

В отменения от ЗПУО Закон за народната просвета (ЗНП) (обн., ДВ, бр. 86 от 18.10.1991 г.; отм., бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г., с продължаващо частично приложение до 1.01.2017 г.; изм., бр. 80 от 16.10.2015 г., в сила от 16.10.2015 г.) в неговия чл. 17 също е било предвидено държавните образователни изисквания да се приемат с наредби на Министерския съвет и на министъра на образованието и науката. Изключение от това правило е предвидено за държавните образователни изисквания за професионалното образование и обучение, които са приети със закон на Народното събрание, в съответствие с установената практика в повечето европейски държави от приложното поле на закона да бъдат изключени специфичните отношения в областта на професионалното образование и обучение,

които са предмет на отделен закон – Закон за професионалното образование и обучение (обн., ДВ, бр. 68 от 30.07.1999 г.; посл. изм., бр. 7 от 19.01.2018 г.), който е и сега действащ, и за държавните образователни изисквания за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план, които са били уредени в Закона за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.; отм., бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г.), за които обаче не е била създадена уредба в ЗНП.

Конституционният съд намира, че по отношение на всички групи обществени отношения, които са предмет на регулиране от държавните образователни стандарти, законът съдържа първична уредба, а за конкретизирането и доразвиването им законодателят е предвидил подзаконов режим. Конституиран съгласно правилата на Основния закон като орган на изпълнителната власт със специална компетентност, именно министърът на образованието и науката ръководи и координира провеждането на държавната политика в областта на предучилищното и училищното образование. Конституционно правомощие на всеки министър е при изрично овластяване със закон да издава правилници, наредби и инструкции и така да упражнява нормотворческа компетентност по въпросите на държавното управление, по които той е министър. Подзаконовата нормативна уредба дава възможност за създаването на детайлна уредба, както и за по-голяма гъвкавост при приемането на съответните промени. В този смисъл в Решение № 8 от 28.06.2016 г. пок. д. № 9/2015 г. Конституционният съд приема, че „Политическото представителство е това, което със закон определя принципите, съдържанието и насоките на една или друга държавна политика. Правителството обаче е не просто придатък на законодателното учреждение, не е само инструмент за изпълнение на неговите решения.“ Съгласно чл. 105 от Конституцията Министерският съвет „ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите“.

Не може да бъде споделено твърдението на вносителите за неконституционносъобразност на чл. 22 ЗПУО поради подмяна на установената в Конституцията терминология и използване на „държавни образователни стандарти“ вместо „държавни изисквания“, какъвто е терминът, използван в чл. 53, ал. 5, изр. 2 от Основния закон. Действително понятието „държавни изисквания“ е конституционно установено. Необходимо е обаче съпоставяне на съдържанието на понятието „държавни образователни стандарти“ със съдържанието на конституционното понятие „държавни изисквания“. Използването на различна

формулировка, в която е вложен същият смисъл, е въпрос на законодателна техника и не е недопустимо, а още по-малко е основание за обявяване за противоконституционна съответната законова разпоредба. Спазено е изискването на Конституцията за законодателно уреждане на „държавните изисквания“, липсва непълнота и неяснота на уредбата. Подзаконовите нормативни актове само ще доразвият и ще детайлизират законовата уредба с оглед на последиците на правилата, които се съдържат в закона. Следователно редакцията на чл. 22 ЗПУО напълно покрива въведеното от Конституцията правило. Законодателят задава основополагащия стандарт за държавно образование в отделните разпоредби на ЗПУО, като същевременно той предоставя на изпълнителната власт със свой акт да ръководи и осъществява държавното управление на основата и в изпълнение на общите правила, установени от законодателя в ЗПУО. С разпоредбата на чл. 22 ЗПУО не се „делегира“ власт на Министерския съвет и министри да уреждат с подзаконов акт материя, резервирана за законодателна уредба.

Предвид изложеното, съдът приема, че чл. 22 ЗПУО не противоречи на чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

*2. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 2 и 5, чл. 24, ал. 4, чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 59, ал. 1, чл. 68, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 171, ал. 2, чл. 172, ал. 1, т. 4 и 10 и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 298, ал. 3, т. 2, чл. 299, чл. 301, ал. 1, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 ЗПУО.*

Народните представители твърдят, че разпоредбите на чл. 10, ал. 2, чл. 24, ал. 4, чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 1 и 2, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4, чл. 298, ал. 3, т. 2, чл. 299, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 ЗПУО в противоречие с Конституцията препращат към наредби и други актове на органи на изпълнителната власт (Министерския съвет, министри и неопределени „финансиращи органи“) и на общински съвети, въпреки че въпросната материя и обществени отношения следва да бъдат уредени първично със закон, като по този начин въвеждат законодателна делегация, която е недопустима по действащата Конституция.

Анализът на оспорените с искането разпоредби и систематичният прочит на ЗПУО водят до извода, че преди да предвиди уреждането на специфични обществени

отношения в подзаконов нормативен акт, законодателят е създал първична уредба в отделните глави, раздели и разпоредби на закона на всички основни обществени отношения, които подлежат на трайна уредба, а по отношение на въпросите, които не засягат основни обществени отношения или не подлежат на трайна уредба, както и в случаите, в които законовата уредба се нуждае от детайлизация, е предвидил подзаконова уредба, при което законодателят е действал в съответствие с изискванията на Конституцията. В този смисъл твърдението на вносителите на искането, че е налице „делегирано законодателство“, с което се нарушават чл. 4, чл. 8 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията, не се подкрепя от съществуващите разпоредби на ЗПУО.

Така например разпоредбата на чл. 10, ал. 2 ЗПУО предвижда редът за подаване на заявление от частните училища за включване в системата на държавното финансиране да бъде установен в наредбата, с която се приема държавният образователен стандарт за финансирането на институциите. Преди това обаче законодателят в чл. 10, ал. 1 ЗПУО е установил, че частните детски градини и частните училища могат да получават държавна субсидия при условията и по реда на ЗПУО за осъществяване на задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците, както и за училищното образование на учениците по чл. 9, ал. 2 ЗПУО, т.е. е регламентирал материалното право на всички частни училища да получават държавна субсидия, определил е неговите граници – за осъществяване на задължителното предучилищно и училищно образование, посочил е общите условия, при които това право може да бъде упражнено – при подадено заявление от частното училище (чл. 10, ал. 2 ЗПУО). Единствено по отношение на реда за подаване на заявленията, т.е. за конкретните действия в поредност, които да бъдат извършени, за да се осъществи фактическият състав на включването в системата на държавното финансиране, законодателят е предвидил създаването на подзаконов режим.

Също така в разпоредбата на чл. 53, ал. 6 ЗПУО е предвидено критериите за включване в списъка на средишните детски градини и училища да се определят с акт на Министерския съвет, но преди това законодателят е създал основна първична уредба на понятието за средишна детска градина и средишно училище и е очертал общо параметрите и естеството на тези критерии, като е определил, че те трябва да гарантират минимизиране на времето за пътуване на децата и учениците и да осигурят условия за осъществяване на образователния процес в съответствие с държавните образователни стандарти (чл. 53, ал. 1, 2 и 6 ЗПУО). Конкретизирането

на тези критерии в съответствие със законоустановените изисквания за тях е предоставено като дейност на изпълнителната власт, за да се гарантира гъвкавост и адаптивност на системата. Аналогични аргументи могат да бъдат изведени и от разпоредбите на чл. 54 ЗПУО относно защитените детски градини и защитените училища. Този подход на законодателя е в съответствие с чл. 4, чл. 8 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Подобен подход законодателят е използвал в разпоредбата на чл. 59, ал. 1 ЗПУО условията и редът за записване, отписване и преместване в детските градини да се определят с подзаконов нормативен акт. Преди това обаче е установил основните положения относно уредбата на тези обществени отношения, които изискват трайна уредба – в чл. 57 и чл. 58 е определил най-ранния начален момент на записването, както и съществените елементи на постъпването и преместването.

Необосновано е и твърдението на народните представители, че случаите по чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 1, чл. 299, чл. 346, ал. 2 ЗПУО, при които „законът препраща към правила, съдържащи се в наредби на общинските съвети, въпреки че е необходимо да съществуват единни държавни изисквания относно условията и реда за съответната образователна дейност“, са в противоречие с чл. 53, ал. 5, изр. 2 от Конституцията. Посочените разпоредби на ЗПУО са организационни разпоредби и не съдържат изисквания към обучението по същество, какъвто е смисълът на конституционната разпоредба. Всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение (чл. 8 ЗНА).

Твърдението, изложено в искането, че в противоречие с чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията са и онези случаи в ЗПУО, при които има препращане към неопределени актове на Министерския съвет (чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 298, ал. 3, т. 2 ЗПУО) или към неопределени видове актове на неопределени органи, наречени „финансиращи органи“ (чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 2 ЗПУО), също е необосновано и неправилно. Видът и формата на актове, които издават държавните органи, се определят от съдържанието и правните последици на акта. Видът и формата на акта, макар и да не е определен в самата законова разпоредба, е определяем при спазване на Закона за нормативните актове, на Закона за администрацията и на Административнопроцесуалния кодекс. Законът за предучилищното и училищното образование урежда въпросите за определяне на финансиращите органи за

институциите в системата на предучилищното и училищното образование, поради което в оспорените разпоредби е посочено „съответния финансиращ орган“, а той е определен в § 1, т. 31 от допълнителните разпоредби на ЗПУО, където е систематичното място на легалното определение на понятието „финансиращ орган“. Видовете финансиращи органи са посочени и в чл. 52, чл. 321, ал. 1, т. 6 и други разпоредби на закона.

Народните представители твърдят, че разпоредбите на чл. 10, ал. 5, чл. 171, ал. 2, чл. 172, ал. 1, т. 4 и 10 и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 301, ал. 1 ЗПУО, препращащи към правилници на образователните институции в системата на предучилищното и училищното образование и правилници на регионалните управления на образованието, са противоконституционни, тъй като е недопустимо законът да предоставя на горепосочените институции правото с вътрешни правилници да уреждат основни елементи на отношенията, свързани с материя, която следва да бъде уредена само със закон.

Въпросите, за които законодателят е предоставил възможност да бъдат уредени в правилниците на образователните институции в системата на предучилищното и училищното образование и правилници на регионалните управления на образованието, или съдържат основна първична уредба в закона, или не са свързани с основни елементи от отношенията в сферата на предучилищното и училищното образование (поради което не подлежат на трайна законова регламентация), а са само такива от организационен характер. По своето естество са свързани с изграждането на самостоятелен облик и идентичност на институцията. Възможността, която законодателят е предоставил на институциите от системата на предучилищното и училищното образование да уредят самостоятелно някои въпроси, свързани с тяхната дейност и с тяхната визия за вътрешноорганизационното развитие, е проявление на установения в чл. 28 ЗПУО принцип на автономия и не представлява нарушение на Конституцията.

Вносителите на искането механично пренасят мотивите на Решение № 11 от 5.10.2010 г. по к. д. № 13/2010 г. на Конституционния съд върху атакуваните разпоредби, за да обосноват противоречие с Конституцията, без да държат сметка за характера на обществените отношения, предмет на регулация, който е в основата на направените от Конституционния съд изводи в решението по к. д. № 13 от 2010 г.

Видно от мотивите на проекта на ЗПУО, възможностите за по-голяма свобода при формиране на институционални политики в съответствие със законите на страната, за самостоятелен избор на организация, методи и средства на обучение, за определяне на институционална идентичност са едни от характерните новости в правния режим на системата на предучилищното и училищното образование, които установява новият ЗПУО. Тази нова философия намира израз и във възможността за въвеждане на собствени правила при осъществяване на собствени институционални политики. При анализ на съдържанието на атакуваните разпоредби може да се направи изводът, че отношенията, чиято уредба законодателят е предоставил на училищата, детските градини и центровете за личностно развитие, по своята същност са само такива, които не изискват законова регламентация, която да поражда действие на територията на цялата страна, и са свързани единствено с въвеждането на специфични изисквания, които да определят облика и идентичността на институцията.

Така например в разпоредбата на чл. 10, ал. 5 ЗПУО законодателят е предвидил кога да се извършва приемът на деца и ученици в частните детски градини и частните училища, които са включени в системата на държавно финансиране и които следва да осигуряват възможност 20 на сто от приеманите в тях деца и ученици, в това число деца и ученици с изявени дарби и/или със специални образователни потребности, да се обучават без заплащане на дейностите по ал. 3 на чл. 10, като условията и редът за това следва да са определени в правилника на съответната институция. Няма пречка приемът, т.е. конкретните действия в поредността, в която да бъдат извършени, за да се осъществи фактическият състав на прием в тези детски градини и училища, да се извършва при условия и по ред, определени в правилника на съответната институция, тъй като не се отнася до уредба на основни обществени отношения, за която да няма регламентация на законово ниво.

Съгласно чл. 172, ал. 2 ЗПУО учениците участват в училищния живот и в организационното развитие на училището чрез различни форми на ученическо самоуправление на ниво паралелка и училище, определени с правилника на училището по предложение на учениците. Законодателят е създал законова уредба на основните въпроси, като е установил правото на учениците да участват в различни форми на ученическо самоуправление, както и да правят предложения за тяхното уреждане в правилника на училището. В същата разпоредба е установено и задължението на училището да осигури упражняването на това право, като създаде

режим в правилника за дейността си, при това отчитайки предложенията на учениците. Въз основа на законовия режим всяко училище ще разработи свои форми на ученическо самоуправление, отчитайки инициативите на своите ученици. Това законодателно решение е в пълно съответствие с чл. 4 от Конституцията, както и с установения в чл. 28 ЗПУО принцип на автономия, и е в синхрон с естеството и характера на обществените отношения, свързани с ученическото самоуправление.

В атакувания чл. 172, ал. 2, т. 4 ЗПУО е установено задължението на учениците да носят училищната униформа и другите отличителни знаци на училището, когато такива са предвидени, или да се явяват в училището с облекло и във вид съгласно изискванията на училищния правилник. Естеството и характерът на тези отношения не може да аргументират необходимост от уредба на законово ниво, която да е приложима към всички училища на национално ниво. С чл. 172, ал. 2, т. 4 не се нарушават чл. 4, чл. 8 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията, защото по своето естество въпросите, предмет на уредба, не подлежат на законово регулиране.

Анализът на цялостния режим на обсъждания закон дава основание да се направят аналогични изводи за всяка една от останалите оспорени от вносителите на искането разпоредби на ЗПУО.

По изложените съображения съдът приема, че разпоредбите на чл. 10, ал. 2 и 5, чл. 24, ал. 4, чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 59, ал. 1, чл. 68, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 171, ал. 2, чл. 172, ал. 1, т. 4 и 10 и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 298, ал. 3, т. 2, чл. 299, чл. 301, ал. 1, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 ЗПУО не противоречат на чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2, чл. 53, ал. 6, изр. 2 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

*3. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 28 ЗПУО.*

Вносителите поддържат, че детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие в системата на предучилищното и училищното образование не разполагат с автономия, с каквато по Конституция се ползват само висшите училища (чл. 53, ал. 4 от Конституцията). Посочва се, че липсата на конституционна норма, закрепваща автономията на образователните институции от системата на предучилищното и училищното образование, не може по никакъв начин

да бъде опора, основание или аргумент за даването на такава автономия по пътя на приемането на съответна законова норма – чл. 28 ЗПУО.

В конституционноправната доктрина, както и в практиката на Конституционния съд, се приема, че Конституцията урежда само основните, с най-голяма обществена значимост отношения на обществената и държавната организация (формата на държавата, способите за осъществяване на държавната власт, основните права и свободи на гражданите, системата от държавни органи и т.н.). Всички останали основни обществени отношения подлежат на първична уредба от Народното събрание при упражняване на законодателната власт чрез актовете, предвидени в чл. 86 от Конституцията. Въвеждането на системата за образование, гарантираща конституционното право на всеки на образование (чл. 53 от Конституцията), трябва да стане със закон, тъй като се отнася до уредба на основни обществени отношения. От друга страна, в Основния закон няма формулирана изрична забрана за предоставяне на автономия на институциите от системата на предучилищното и училищното образование, нито може да бъде изведена по тълкувателен път от разпоредбата на чл. 53 от Конституцията. Законодателят преценява по целесъобразност каква система за образование да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми.

Следва да се отбележи, че принципът на автономията на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие е ограничен в рамките на нормативните актове, регулиращи системата на предучилищното и училищното образование, включително и на нормата на чл. 53, ал. 5 от Конституцията. Видно от съдържанието на оспорената разпоредба на чл. 28 от закона, детските градини, училищата и центровете за личностно развитие осъществяват своята дейност въз основа на принципа на автономията и „в съответствие с нормативните актове“.

От друга страна, автономията е следствие от самата същност на образователния процес. Автономията се състои във възможността на тези институции в областта на образованието, на техните педагогически съвети да решават въпросите на вътрешната си организация и на своята дейност. С тази разпоредба е дадена възможност на тези институции да се управляват сами при съобразяване на съответните нормативни изисквания, което представлява законодателно разрешение по целесъобразност и е в съответствие с конституционните норми.

Предвид изложеното, съдът приема, че разпоредбата на чл. 28 от ЗПУО не

противоречи на духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от Конституцията.

*4. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 298, ал. 3 и 4 ЗПУО.*

Народните представители твърдят, че чл. 298, ал. 3 и 4 ЗПУО противоконституционно възлагат на родителите задължението да заплащат такси за издръжка на дейности, които не се финансират от държавния бюджет, и тези разпоредби са изцяло в противоречие с чл. 53, ал. 3, изр. 1 от Конституцията, според който основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно. Според тях чл. 53, ал. 3, изр. 1 от Конституцията е проявление на по-широкия конституционен принцип на социалната държава (абзац 5 от преамбюла на Конституцията), който също е нарушен от атакуваната разпоредба на ЗПУО.

Изложените аргументи в тази част от искането целят да обосноват твърдението, че безплатното образование изключва заплащането на каквито и да било такси от страна на родителите. Това твърдение е неоснователно поради следните съображения:

Разпоредбата на чл. 53, ал. 3 от Конституцията установява, че безплатно е само основното и средното образование в държавните и общинските училища, т.е. училищното образование. Предмет на разпоредбата на чл. 298 ЗПУО е предучилищното образование, поради което тя не попада в приложното поле на конституционния текст. Атакуваната разпоредба има отношение единствено към предучилищното образование, което може да се осъществява както в държавните и общинските детски градини, така и в държавните и общинските училища. Дори когато се осъществява в държавно или в общинско училище, предучилищното образование не става част от основното и средното (училищното) образование, а конституционната норма предвижда само за основното и средното (училищното) образование да са безплатни. Нещо повече, Конституционният съд вече е имал повод да се произнесе относно липсата на противоречие с Основния закон на законова разпоредба, въвеждаща плащане на такси за дейности, осъществявани в държавните и общинските училища. Съгласно Решение № 17 от 18.06.1998 г. по к. д. № 15/1998 г. за дейности, които не са задължителни, защото са извън минималните образователни изисквания на училищното образование, заплащането на такси не противоречи на принципа за безплатност на основното и средното образование в държавните и общинските училища (чл. 53, ал. 3 от Конституцията) и задължителност на училищното обучение до 16-годишна възраст (чл. 53, ал. 2 от Конституцията).

Що се отнася до аргументите на вносителите, свързани с противоречие на конституционно установения принцип на социалната държава и преамбюла на Конституцията, те също са напълно неоснователни и не намират опора в разпоредбите на закона. В ЗПУО е проведен принципът на социалната държава, като е създаден режим, чрез който да бъдат осигурени от държавния бюджет всички основни дейности, свързани с образователния процес, както в предучилищното образование (при това не само в задължителното), така и в училищното образование. Извън образователния процес, институциите в системата на предучилищното и училищното образование извършват система от дейности и мерки, които, макар и да не се включват в образователния процес го подпомагат или го осигуряват. Част от тези дейности според закона също се финансират от държавния бюджет, тъй като законодателят е преценил, че те са от съществена необходимост за осигуряване на достъпа до качествено образование. В глава шестнадесета „Финансиране“ на ЗПУО са уредени основните направления, дейности и мерки в системата на предучилищното и училищното образование, които се финансират от държавния бюджет. Съгласно чл. 280, ал. 3 ЗПУО финансирането се осигурява по четири направления, като средствата от държавния бюджет са за: издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците; подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие; развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие; изпълнение на национални програми за развитие на образованието. В последващите разпоредби на ЗПУО законодателят подробно установява съдържанието на тези направления и реда за тяхното финансиране. Израз на принципа за „социалната държава“ е и полагането на засилени грижи за уязвимите групи – родители, които не могат да отделят финансови ресурси за предучилищното и училищното образование на децата си. Разпоредбата на чл. 298, ал. 4 ЗПУО именно като проявление на социалния принцип предвижда, че родителите не заплащат такси в случаите, определени с нормативен акт.

Наред с предписаните от ЗПУО дейности и мерки, които се осигуряват от държавния бюджет, в системата на предучилищното и училищното образование се осъществяват и редици други, които не са задължителни и необходими и обичайно са на доброволен принцип. Извън дейностите, които се финансират от държавата, родителите заплащат такси.

Оспорените разпоредби не противоречат и на принципите на правовата държава. Необосновани са твърденията, че законовите разпоредби съдържат неясна и

противоречива уредба на основни обществени отношения и препращат към неопределени по вид подзаконови нормативни актове.

В чл. 298, ал. 3 ЗПУО е предвидено, че размерът и редът за заплащане на таксите се определят: със Закона за местните данъци и такси – за общинските детски градини и училища; с акт на Министерския съвет – за държавните детски градини и училища.

Цитираната разпоредба не препраща към „неясни и неопределени“ актове, тъй като видът и формата на актовете, които издават държавните органи, се определят от съдържанието и правните последици на акта. Видът и формата на акта по чл. 298, ал. 3, т. 2 ЗПУО, макар и да не е определен в самата законова разпоредба, е определяем при спазване на Конституцията, Закона за нормативните актове, Закона за администрацията и на Административнопроцесуалния кодекс.

Предвид изложеното, съдът приема, че разпоредбите на чл. 298, ал. 3 и 4 ЗПУО не противоречат на абзац 5 от преамбюла на Конституцията, чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 8, чл. 53, ал. 3, изр. 1 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

*5. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 23, ал. 1 и 2 ЗПУО.*

Вносителите поддържат, че чл. 23, ал. 1 и 2 ЗПУО не дава първична правна уредба на основните обществени отношения, които засяга. Твърди се, че е недопустимо от неясен по вид и естество акт (чл. 23, ал. 2 ЗПУО) да се очаква да запълва пропуски в уредбата на закона, да определя смисъла и съдържанието на споменати в закона понятия, когато трябва да се реши даден въпрос, основанийето за решаването му да се търси в неопределения по вид акт на изпълнителната власт.

Разпоредбите на чл. 23, ал. 1 и 2 ЗПУО създават законови изисквания към разработване на държавните образователни стандарти и Националната квалификационна рамка и определят органа, в чиято компетентност е да приеме Националната квалификационна рамка със съответния акт съгласно Закона за нормативните актове. По същество не са посочени конкретни аргументи, с които се обосновава противоречие с Конституцията. Не се посочва в какво се състои „неяснотата, противоречието, неопределеността и празнотата в правната уредба“.

Националната квалификационна рамка е действащ акт преди влизането в сила

на ЗПУО. Приета е с Решение № 96 на Министерския съвет от 2012 г., като в мотивите на решението изрично е посочено, че нейното приемане е във връзка с т. 2 от Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. за създаване на Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот. По този начин са изпълнени ангажименти на Република България като държава – членка на Европейския съюз. Европейската квалификационна рамка е обща европейска референтна рамка, създадена с цел съпоставяне на отделните квалификационни нива на националните квалификационни системи. Разработването на национални квалификационни рамки съгласно националните законодателства е с цел установяване на съответствие между техните национални квалификационни рамки и европейската квалификационна рамка. Националната квалификационна рамка на Република България обхваща цялата образователна система и всички квалификации в нея, поради което предвиденото с чл. 23, ал. 1 ЗПУО изискване при изготвяне на държавните образователни стандарти за придобиването на квалификация по професии и за общообразователната и профилираната подготовка не е в нарушение на Конституцията.

Предвид изложеното, съдът приема, че чл. 23, ал. 1 и 2 ЗПУО не противоречат на чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията.

*6. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 10, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, ал. 3 – 9, чл. 288, чл. 301, § 17 ПЗР ЗПУО.*

Народните представители излагат, че посочените разпоредби от ЗПУО, отнасящи се до предоставянето на държавни субсидии за частните детски градини и частните училища, включени в системата на държавно финансиране, по същество създават различни правни условия за една и съща стопанска дейност (образователни услуги) и тази неравнопоставеност нарушава конституционния принцип за еднаквите правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2 от Конституцията). Според вносителите по този начин се създава един нов вид собственост – частна собственост, безвъзмездно финансирана от държавата чрез публичен ресурс (държавни субсидии) от държавния бюджет, което е в противоречие с принципите, установени в чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 17, ал. 2 и чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Оспорените разпоредби уреждат получаването на държавна субсидия от частните детски градини и частните училища.

Съгласно действащата Конституция образованието е изведено от монопола на държавна дейност и е предоставено на училища, създадени от граждани и организации, при условия и по ред, определени със закон (чл. 53, ал. 5 от Конституцията). А това означава, че на конституционно ниво е създадена равнопоставеност между различните по принадлежност училища, която законът трябва да спазва.

Не е основателно твърдението за допуснато нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, според който законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя. Приложното поле на тази разпоредба не е сферата на образованието. Нейно приложно поле е сферата на стопанската дейност. Затова позоваването на чл. 19, ал. 2 не е уместно (така Решение № 17 от 24.11.1992 г. по к. д. № 22/1992 г.).

Предвидената в чл. 10, ал. 1 ЗПУО възможност частните детски градини и училища да получават държавна субсидия за осъществяване на задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците, както и за училищното образование на учениците по чл. 9, ал. 2 ЗПУО, не противоречи на Конституцията. Законът не създава привилегии и неравнопоставеност на отделните училища в зависимост от тяхната собственост. Напротив, с предоставянето на държавната субсидия по едни и същи единни разходни стандарти и за едни и същи дейности по обучение на деца и ученици се създава равнопоставеност на всички училища – държавни, общински и частни.

Частните детски градини и частните училища са институции по смисъла на чл. 2, ал. 3 ЗПУО и като такива реализират предучилищното и училищното образование като процес, включващ обучение, възпитание и социализация, съгласно и в съответствие с посочените в чл. 3, ал. 2 от закона принципи.

Съгласно чл. 330, ал. 1 ЗПУО частните детски градини и училища се създават, преобразуват, променят и прекратяват дейността си при спазване изискванията на ЗПУО и при условията и по реда на Търговския закон, на Закона за юридическите лица с нестопанска цел или на Закона за кооперациите при условията и по реда на

законодателството на държава членка. Съгласно чл. 330, ал. 3 ЗПУО частните детски градини и училища не могат да имат друг предмет на дейност освен дейност на детска градина или училище. В този смисъл осъществяваната от тях дейност не би могла да бъде квалифицирана нито като стопанска, нито като образователна услуга, предоставяна от центрове, школи и други подобни.

Законът създава еднаква правна възможност за всички частните детски градини и училища да участват в държавното финансиране при условия и по ред, определени в държавния образователен стандарт за финансирането на институциите. Изборът, който частните детски градини и училища могат да направят, дали да се включат в системата на държавното финансиране, или не, е по същество израз на свободната инициатива и създава възможност за конкуренция между тях.

Следователно не става въпрос за въвеждане по законов път на привилегии, защото атакуваните норми уреждат отношения, които се отнасят до всички частни детски градини и училища, които са изпълнили необходимите изисквания на ЗПУО, за да могат да получат държавно финансиране.

Осъществяването на задължителното предучилищно и училищно образование се извършва при спазването на съвкупност от задължителни изисквания – държавни образователни стандарти, които са задължителни както за държавните и общинските, така и за частните детски градини и училища. Спазването на тези държавни образователни стандарти подлежи на контрол, като в закона са предвидени санкции за частните училища и детски градини, финансирането на които може да бъде прекратено при неспазване на изискванията и констатирани нарушения и дори могат да бъдат заличени от регистъра на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

Средствата от държавния бюджет за издръжка на дейностите по възпитанието и обучението на децата и учениците в частните детски градини и училища се определят въз основа на стандарти и нормативи за финансиране на дейностите в предучилищното и училищното образование. С получените от държавния бюджет средства частните детски градини и частните училища финансират само дейностите по обучение, възпитание и социализация на децата и учениците.

Липсват убедителни доводи, че по този начин се създава нов вид собственост – частна собственост, безвъзмездно финансирана от държавата чрез публичен ресурс.

Този извод противоречи на Решение № 19 от 21.12.1993 г. по к. д. № 11/1993 г. на Конституционния съд, на което самите народни представители, подали искането, се позовават. Според цитираното решение нормата на чл. 17, ал. 2 от Конституцията обявява, че собствеността е частна и публична. Правилото не посочва разграничителния критерий, според който да се определи коя собственост трябва да се счита за частна и коя за публична. Според Конституционния съд от значение е кому принадлежи правото на собственост, какви са вещите, които са предмет на това право, и какво е тяхното предназначение. В този смисъл предоставянето на държавно финансиране на частноправни субекти не би могло да промени вида на собствеността и да я превърне в някакъв нов вид.

Предвид изложеното, съдът приема, че разпоредбите на чл. 10, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, ал. 3 – 9, чл. 288, чл. 301, § 17 ПЗР ЗПУО не противоречат на чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 17, ал. 2 и чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията.

*7. Относно искането за установяване на несъответствие на чл. 10, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, ал. 3 – 9, чл. 288, чл. 301 и § 17 ПЗР ЗПУО с международни договори, по които България е страна.*

Вносителите на искането посочват, че в правото на Европейския съюз по принцип държавната помощ е забранена, освен ако не попада сред изрично посочените в чл. 107, т. 2 и 3 от ДФЕС изключения, каквото в конкретния случай с предоставянето на държавни субсидии за частни детски градини и частни училища не е налице.

Финансирането чрез предоставяне на държавни субсидии за частни детски градини и частни училища, независимо че може да се квалифицира като помощ, предоставена от държавата, не представлява забранена държавна помощ по смисъла на чл. 107, параграф 1 ДФЕС. Частните детски градини и частните училища, включени в системата на държавно финансиране, не могат да бъдат квалифицирани като „предприятия“ по смисъла на чл. 107, параграф 1 ДФЕС.

Функционалният характер на качеството „предприятие“ винаги изисква изследване на естеството на извършваната от него дейност, като един и същ правен субект може да бъде разглеждан като предприятие само във връзка със стопанските дейности, които извършва. Частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, независимо от качеството им на стопански субекти се явяват доставчици на публична услуга от общ интерес, която е финансирана от бюджета, при условие че са вписани в регистъра на институциите в публичната система на предучилищното и училищното образование и извършват образователна дейност, напълно съобразена с държавните образователни стандарти и учебни програми, съгласно изискванията на Министерството на образованието. В този смисъл следва да се приеме, че частната образователна услуга, предоставяна срещу възнаграждение без финансовото участие на държавата, отговаря на всички критерии, за да бъде квалифицирана като „икономическа дейност“. От друга страна, образователна услуга, предоставяна от частни образователни институции, включени по съответния ред в системата на държавно финансиране, е публична услуга, която е бюджетно субсидирана и не представлява стопанска дейност срещу възнаграждение по смисъла на правилата на конкуренция и като такава не попада в обхвата на забраната по чл. 107, параграф 1 ДФЕС. В този смисъл бюджетната субсидия не се предоставя на юридически лица, които имат характер на „предприятия“ по смисъла на правилата за държавни помощи, тъй като финансирането се предоставя единствено за неикономически дейности от общ интерес, които не попадат в приложното поле на разпоредбите за конкуренция от ДФЕС.

Нормативно е изключен рискът от кръстосано субсидиране на стопанските дейности чрез бюджетни средства, от които частните детски градини и училища се ползват заради извършваните от тях нестопански дейности, а именно за предоставяне на услугата по задължително предучилищно и училищно възпитание и образование, в съответствие с държавния образователен стандарт. Разпоредбите на ЗПУО и Наредбата за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование осигуряват достатъчно гаранции в тази насока. Също така частните детски градини и училища, които получават държавна субсидия, могат да извършват дейност срещу заплащане само извън финансираните от държавата (чл. 10, ал. 3 ЗПУО), като с приходите от търговски дейности не могат да финансират разходи за дейности, финансирани със средства от държавния бюджет. Частните образователни институции, включени в системата на държавно финансиране, които

извършват стопанска и нестопанска дейност, са задължени да разграничават видовете си дейности така, че да е налице фактическо и финансово-счетоводно обособяване на съответните предоставяни от тях услуги. Те трябва да поддържат отделно счетоводно отчитане на получените държавни средства, приходите и разходите за дейности, финансирани със средства от държавния бюджет, и за дейностите, извършени срещу заплащане от родителите на децата и учениците. Задължени са да разработят механизъм за разделение на разходите за задължителното предучилищно и училищно образование за децата и учениците от общите им разходи. Частните детски градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, имат задължението периодично да изготвят и представят отчети за планираните, получените и изразходваните средства от държавния бюджет за дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците, както и всяка друга изисквана информация към тях. Изрично са разписани условията и редът за възстановяване на неизразходваните средства от държавната субсидия, както и за преустановяване предоставянето на публични средства. Отчетността, която частните детски градини и училища са задължени да водят, следва да е съобразена с изискванията на Закона за счетоводството и приложимите счетоводни стандарти. Така, прилагайки общите принципи на отчетността и счетоводното законодателство и въз основа на индивидуалната счетоводна политика и индивидуалния сметкоплан, се осигурява проследяването на получените средства от държавния бюджет и извършените разходи по отношение на нестопанската дейност и се отстранява всеки риск от двойно или кръстосано финансиране на дейности, в т.ч. покриване на разходи, относими към икономическата дейност, с бюджетните източници на финансиране, присъщи на неикономическата. По този начин се гарантира финансова прозрачност и разделяне на дейностите с оглед недопускане на преливане на финансови потоци от държавния бюджет и смесването им с приходите от осъществяване на стопански дейности. Гарантира се недопускане на държавно субсидиране на образователните услуги с икономически характер чрез публични средства, от които частните детски градини и училища се ползват заради предоставяните от тях общообразователни услуги с неикономически характер и в общ интерес.

На основание изложеното съдът счита, че не е налице несъответствие на чл. 10, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл.

287, ал. 3 – 9, чл. 288, чл. 301 и § 17 ПЗР ЗПУО с международни договори, по които България е страна.

По горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията съдът

## **РЕШИ:**

Отхвърля искането на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на: чл. 10, чл. 22, чл. 23, ал. 1 и 2, чл. 24, ал. 4, чл. 28, чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 59, ал. 1, чл. 68, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 171, ал. 2, чл. 172, ал. 1, т. 4 и 10 и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, ал. 3 – 9, чл. 288, чл. 298, ал. 3 и 4, чл. 299, чл. 301, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 и § 17 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование (обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.; посл. изм., бр. 24 от 16.03.2018 г.).

Отхвърля искането на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на несъответствие на чл. 10, чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“, чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“, чл. 287, ал. 3 – 9, чл. 288, чл. 301 и § 17 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование (обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.; посл. изм., бр. 24 от 16.03.2018 г.) с чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), с чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент (ЕС) № 1407/2013 г. на Комисията от 18.12.2013 г. относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 ДФЕС към помощта de minimis (Регламент (ЕС) № 1407/2013 г., публикуван в „Официален вестник“, L 352 от 24.12.2013 г.) и с чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 ДФЕС (Регламент (ЕС) 2015/1589, публикуван в

„Официален вестник“, L 248 от 24.09.2015 г.).

Отклонява искането на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на: чл. 219, ал. 5, чл. 282, ал. 1, чл. 287, ал. 1 и 2 и чл. 298, ал. 2 от Закона за предучилищното и училищното образование (обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.; посл. изм., бр. 24 от 16.03.2018 г.) и прекратява производството в тази му част.