

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 09.04.2024 г. конституционно дело №20 от 2022 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Конституционното производство е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Делото е образувано на 24.11.2022 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност в частта „държавните“ на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование (обн. ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм. бр. 27 от 29.03.2024 г.; ЗВО).

Искането е допуснато за разглеждане по същество с определение на Конституционния съд от 10.01.2023 г.

Оспорената разпоредба предвижда, че „държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование“ (чл. 8), като, освен другото, „субсидира обучението на студентите в държавните висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове“ (т. 3). Оспорена е частта „държавните“, която според вносителя не позволява на държавата да подкрепя обучението на студентите в частните висши училища, като им осигурява стипендии.

Вносителят твърди, че разпоредбата нарушава „конституционното изискване държавата да насърчава образованието“ и „правата, закрепени в чл. 53, ал. 6 като проявления на правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Конституцията“. Той подчертава, че Основният закон закрепва задължение за подпомагане на способни ученици и студенти, без да предвижда разграничението им въз основа на вида висше училище – държавно или частно, и поддържа, че оспорената разпоредба засяга равенството на гражданите пред закона, прогласено от чл. 6 от Конституцията. Посочва и релевантна международноправна уредба на правото на образование. Заклучава, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта „държавните“ противоречи както на чл. 53, ал. 1 и ал. 6, така и на чл. 6 от Основния закон. На това основание иска от Конституционния съд да обяви разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта „държавните“ за противоконституционна.

На 30.11.2022 г. вносителят прави допълнение към искането, като посочва, че

оспорената разпоредба представлява „дискриминационен подход и неравно третиране“ от законодателя и на студентите в държавни университети, обучаващи се в платена форма на обучение, тъй като не се вземат предвид еднакво способностите и необходимостта от равно стимулиране на всички способни студенти, независимо от вида на висшето учебно заведение и формата на обучение в него.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции, организации и изтъкнати специалисти са постъпили становища от министъра на образованието, министъра на финансите, Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет, Съюза на учените в България, Комисията за защита от дискриминация, Съвета на ректорите на висшите училища в Република България, Института за държавата и правото при Българската академия на науките, Българския студентски съюз и Националното представителство на студентските съвети в Република България и правно мнение от проф. д.ю.н. Васил Мръчков.

Постъпилите становища и правни мнения могат да бъдат обособени в три групи.

Според министъра на образованието, министъра на финансите, Върховния административен съд, Съюза на учените в България, Комисията за защита от дискриминация и Съвета на ректорите на висшите училища в Република България искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Министърът на образованието подчертава, че конкретните измерения на правната уредба на висшето образование са въпрос на законодателна целесъобразност, а предоставянето на стипендии е подчинено на икономическа и социална целесъобразност, като е въпрос на преценка на законодателя как и с какви средства ще бъдат подкрепени студентите, вкл. предвид ограничения публичен ресурс. В становището на министъра на финансите се подчертава, че Конституцията не предвижда механизмите за финансиране на образователната система, които са въпрос на законодателна целесъобразност, и че разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта „държавните“ урежда конкретен механизъм, основан на фискална целесъобразност. Върховният административен съд приема, че е налице неравно третиране, но студентите в двата вида висши училища не са „в идентични или поне сравними ситуации“, и посочва, че държавата носи отговорност за финансирането на държавните висши училища, а при частните тази отговорност се носи от техните учредители. Комисията за защита от дискриминация посочва, че чрез създаването и развитието на мрежа от държавни висши учебни заведения държавата е

изпълнила своите задължения по чл. 23 и чл. 53, ал. 6 от Конституцията, а с оглед незадължителния характер на образованието след 16-годишна възраст и свободния избор на висше училище държавата е осигурила достатъчна възможност за достъп до право на стипендия. Съветът на ректорите на висшите училища в Република България изразява виждане, че понятието „държавните“ в оспорената норма е свързано не с правото на студентите да получават стипендия, а със субсидирането на висшите учебни заведения, като стипендията е само една от проявите форми на субсидиране, като част от сложна система, регулираща отношенията между държавата и висшите училища.

Обратно, в становищата на Института за държавата и правото, Българския студентски съюз и Националното представителство на студентските съвети в Република България и в правното мнение на проф. д.ю.н. Васил Мръчков се приема, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта „държавните“ противоречи на основния закон. Институтът за държавата и правото поддържа, че макар наличието на дуалистичен подход спрямо държавните и частните висши учебни заведения да е обективно предпоставено, такъв подход не е оправдан и по отношение на студентите, обучаващи се в съответните училища, които са субекти с еднакъв статус, и изтъква, че студентите в частните висши училища „с образованието си ще допринесат за общото благо също толкова, колкото и другите“, поради което е налице конституционно недопустима дискриминация. Виждане за дискриминационно третиране изразява и Българският студентски съюз. Националното представителство на студентските съвети в Република България подчертава противоречие с чл. 53, ал. 6 от Конституцията по отношение не само на студентите в частните висши училища, но и на студентите в платена форма на обучение в държавните училища, и твърди наличие на дискриминация по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Основния закон поради идентичните изисквания за добиване на образователно-квалификационна степен, което прави различното им третиране недопустимо. Правното мнение на проф. д.ю.н. Васил Мръчков съдържа разгърнати аргументи в подкрепа на постъпилото искане. На първо място посочва, че държавните изисквания и значението на съответната образователна степен са еднакви, независимо от вида висше училище. Посочва и „двупластовия характер на разпоредбата на чл. 53, ал. 6 от Конституцията“, която задължава държавата, от една страна, да насърчава образованието, а от друга – да създава и финансира училища. Приема и че конкретното право на субсидиране на способните студенти също следва да бъде общодостъпно, като единственият конституционно

предвиден и допустим критерий за получаване на стипендия е качеството „способни“. Подчертава и разнопосочното значение на правото на образование, определено както като предпоставено от множество международни актове, така и като национална, историческа и културна традиция от първостепенна важност.

От своя страна Висшият адвокатски съвет подкрепя тезата на омбудсмана, че съгласно Конституцията правото на образование е равно и всеобщо, но намира, че искането страда от пороци, водещи до неговата недопустимост в настоящия му вид.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, оспорената разпоредба и относимата правна уредба, както и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Пред Съда е оспорена в частта „държавните“ разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО, която гласи: „Държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование, като: [...] т. 3. субсидира обучението на студентите в държавните висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове“. Разпоредбата на чл. 8 ЗВО е основна разпоредба в закона относно функциите на държавата в управлението на висшето образование, което е част от единната система на образованието.

Образованието е висша общочовешка и общоевропейска ценност от фундаментално значение за развитието на човека и на обществото, ползваща се поради това с висока степен на защита. В утвърждаване на разбирането за ключовото значение на образованието за развитието на всяко общество, правото на образование има специално място и защита в редица актове на международното право, в частност във Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г., Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието от 1960 г. и Международния пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г. Европейският съюз последователно подкрепя усилията на държавите членки за предоставяне на възможно най-добро образование и обучение на техните граждани. Неговите цели, в частност в областта на висшето образование, са развитие на пълноценно европейско измерение, изградено на основата на споделени ценности, чиито характеризиращи черти са максимално високото равнище и включването.

Изконните ценности на българския народ, сред които е дълбоко вкоренена почитта към образованието, както и развитието на икономика, основана на знанието,

предполагат образованието да се възприема не само като едно от основните права на човека, а и като стратегически национален приоритет. То има ключово значение за пълноценно функциониране на гражданското общество, състоящо се от просветени граждани, които знаят своите права и задължения, утвърждават и развиват общочовешките ценности свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост и имат устойчиво съзнание за националната идентичност в изпълнение на неотменимия за всеки в държавата дълг за опазване на националното и държавното единство.

Като висша национална ценност образованието намира конституционна защита във всяка българска конституция: Търновската конституция от 16 април 1879 г. (чл. 78), Конституцията от 1947 г. (чл. 79), Конституцията от 1971 г. (чл. 45) – при това с ясна тенденция за разширяване на обхвата на защитата. Действащата Конституция от 1991 г. прогласява всеобщо право на образование (чл. 53, ал. 1) и обогатява традицията в частност по отношение на висшето образование (чл. 53, ал. 3, 5 и 6). С промените от м. декември 2023 г. в чл. 23 се добави ново първо изречение: „Науката, образованието и културата са национални ценности“.

В Решение №9 от 10.05.2018 г. по к.д. №5/2017 г. Конституционният съд е посочил основните параметри на конституционната уредба на образованието, като подчертава: „Правото на образование 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“. Правото на образование обхваща всички степени на образование, вкл. висшето, и кореспондира с отговорността на държавата да гарантира живота, достойнството и правата на личността и да създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество (чл. 4, ал. 2 от Основния закон). Ефективното упражняване на правото на образование е обвързано с редица конституционно предвидени задължения на държавата: да създава условия за свободно развитие на науката, образованието и културата (чл. 23), да осигури академична автономия на всички висши училища (чл. 53, ал. 4), да предвиди със закон условия и ред за създаване на училища от граждани и организации и единни държавни изисквания за обучението във всички училища (чл. 53, ал. 5) и да насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти и създава условия за професионално обучение и преквалификация (чл. 53, ал. 6, изр. първо), както и да упражнява контрол върху всички видове и степени

училища (чл. 53, ал. 6, изр. второ). Тези задължения представляват конституционна основа на държавната образователна политика.

Тази политика се отнася както за публичните, така и за частните образователни институции. И езиковото, и телеологичното тълкуване на чл. 53 от Конституцията показват, че правото на образование обхваща всички форми и степени на образование, вкл. степените на висшето образование. Макар задълженията на държавата към висшето образование по обем да не са същите, както по отношение на задължителното образование (училищно, до 16-годишна възраст), държавата има съпоставими по смисъл и ценностна основа задължения към развитието и насърчаването на висшето образование.

Основните обществени отношения, свързани с осигуряването на правото на образование след училищното, са предмет на уредба в Закона за висшето образование, който формулира нормативно държавната образователна политика във висшето образование, нейните принципи и цели, както и реда и условията за създаване, акредитация и контрол над висшите училища, устройството, функциите, организацията, управлението и финансирането на висшите училища.

Конституционносъобразността на оспорената разпоредба следва да бъде преценена на основата на конституционния принцип на равенството (чл. 6) и съобразно с чл. 53, ал. 6 от Конституцията, който гласи: „Държавата насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти, създава условия за професионално обучение и преквалификация“.

Видно от стенографските дневници на VII Велико народно събрание, при приемането на чл. 53 са разглеждани много варианти, сред които безплатно висше образование и обособяване на подкрепата за способните студенти и ученици в отделна алинея, като се стига дори до предложение те да бъдат квалифицирани като „национална ценност“. Разглеждана е и идея ал. 6 да се сведе единствено до текста „държавата насърчава образованието“ с ясен стремеж да бъдат заложени максимално широки рамки на държавната образователна политика. В нито един момент в обсъжданията на ал. 6 не се диференцират държавни и частни висши училища. Надделява концепцията, че трябва да бъде даден „граждански контур“, но от дискусията личи, че конституционният законодател не е целял да постави определени граници на държавното материално насърчаване или да го сведе само до студентите в държавните висши училища, и не може да бъде установена воля да се предвиди

държавно насърчаване на способни студенти само в държавните висши училища. Вярно е, че към момента на обсъждането (през 1990 – 1991 г.) в България не е имало частни висши училища, но възможността за тяхното създаване е изрично предвидена в Конституцията (чл. 53, ал. 5) и парламентът (вкл. самото VII Велико народно събрание през септември 1991 г. и на основание именно чл. 53, ал. 5) приема решения за откриване на частни висши училища.

Разпоредбата на чл. 53, ал. 6 има значителен нормативен потенциал. Водеща е конституционната повеля за държавно насърчаване на образованието, която се изпълнява чрез поредица изрично закрепени на конституционно равнище задължения на държавата: да „насърчава образованието“ – от една страна, като „създава и финансира училища“, а от друга страна, като „подпомага способни ученици и студенти“, както и като „създава условия за професионално обучение и преквалификация“. Държавата също „упражнява контрол“ – над всички училища. Смисълът на разпоредбата предполага тя да се прилага по отношение на всички видове и степени училища в държавата, освен в частта „създава и финансира училища“.

Тези задължения на държавата се изпълняват от компетентните държавни органи – в частност от Народното събрание и от Министерския съвет – на които е оставена свобода на преценка, вкл. по целесъобразност в съответния исторически период, като се отчитат както актуалните потребности на държавата и обществото, така и ограниченият публичен ресурс. „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“ (Решение №9 от 10.05.2018 г. по к.д. №5/2017 г.).

От изискването на чл. 53, ал. 6 от Основния закон държавата да подпомага способни студенти не следва, че тя е задължена да предоставя стипендии, нито че е задължена да прави това за всички висши училища, и от него не може да бъде изведено „право на стипендия“. Държавата разполага с по-широки възможности да намери най-подходящи за съответните икономически и социални условия механизми за подпомагане, както и да определи критерии за „способни студенти“ и на кои от тях да бъде осигурено подпомагане. Подпомагането на способни студенти има за цел

насърчаване на развитието им в общ интерес, а не компенсиране на сложили се различия в техния икономически или социален статус. Формите на подпомагане на способни студенти могат да са различни, макар в повечето случаи да имат финансов израз. Предоставянето на стипендии е една от възможните форми, но не и единствената.

Конституцията прогласява правото на образование, но оставя механизмите за неговото осъществяване и гарантиране в преценка на законодателната власт, чиито обективни граници са очертани от конституционните принципи. Държавата не може да не изпълнява своето конституционно задължение да подпомага способни студенти – и в това отношение не може изначално да разграничава студентите според собствеността на висшето училище. Държавата обаче не може и да бъде лишена от свобода на преценката как да изпълнява това задължение в съответния исторически период с оглед потребностите и в рамките на разполагаемия публичен ресурс, без да се нарушават конституционните начала на държавната политика в образованието.

Конституцията предоставя на държавата, в лицето на законодателната и изпълнителната власт, дискреция при разработването и осъществяването на политиката за развитие на образованието, вкл. по отношение на висшето образование при спазване на конституционните ценности и принципи. На тази основа законодателят определя съдържанието на държавната образователна политика, вкл. начините за подпомагане на способни студенти. Конституционната повеля държавата да подпомага способни студенти включва задължение тя да въведе ясни и конституционносъобразни критерии за определяне на способни студенти, които да подпомага – с оглед на поставените обществени цели и приоритетни за съответния исторически период области на познание, независимо дали висшето училище е частно, или държавно.

По отношение на постъпилото на 30.11.2022 г. допълнение към искането, в което вносителят привежда доводи за твърдян от него „дискриминационен подход и неравно третиране“ на обучаващите се в платена форма студенти в държавни висши училища, които също са лишени от право на стипендия от държавата, Съдът не установява, че оспорената пред него законова разпоредба е основание за твърдяното от вносителя на искането неравенство. Съдът отбелязва, че в чл. 9, ал. 3, т. 8 ЗВО се предвижда Министерският съвет да утвърждава условията и реда за предоставяне на стипендии в държавните висши училища и твърдяното от омбудсмана ограничение по

отношение на стипендиите на студентите в платена форма в държавно висше училище произтича от чл. 1 на Постановление №90 на Министерския съвет от 26.05.2000 г. за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации. Този акт не подлежи на контрол за конституционносъобразност на основание на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Уважаване на искането за обявяване на разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта „държавните“ за противоконституционна би имало за последица задължаване на държавата да субсидира обучението на студентите във всички висши училища, вкл. в частните, каквото Конституцията не ѝ възлага.

Дори държавата да разполага със свобода на преценка да определя по целесъобразност и динамично във времето критериите и кръга на „способни ученици и студенти“, които да подпомага съгласно чл. 53, ал. 6 от Конституцията, тя следва да третира студентите равностойно (чл. 6 от Конституцията), независимо от собствеността на училището. Това обаче няма отношение към критериите и разполагаемите средства за предоставяне на стипендии по смисъла на чл. 8, т. 3 ЗВО. Как да се подпомагат способни студенти – чрез стипендии или по друг начин, – е въпрос на преценка от компетентните държавни органи в съответствие с конституционните изисквания.

Въз основа на изложеното Съдът не установява противоречие на оспорената разпоредба нито с чл. 53, ал. 6 от Конституцията, нито с конституционния принцип на равенство по смисъла на преамбюла и чл. 6, ал. 2 от Основния закон.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност в частта „държавните“ на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование (обн. ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм. бр. 27 от 29.03.2024 г.).