



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

Изх. 1611
Дата .. 07.12. 2017 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 5/2017 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционното дело е образувано по искане на 71 народни представители от 44-то Народно събрание на 06.06.2017 г. по реда на чл. 149, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Конституцията. Народните представители искат установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, на множество разпоредби от Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) /обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.; посл. изм. ДВ, бр. 105 от 30.12.2016 г./

С определение от 31.10.2017 г. Конституционният съд е конституирал като заинтересована страна Висшия адвокатски съвет, въз основа на което изразяваме становище по конституционно дело № 5/2017 г.

Правото на образование е основно социално право на човека, което принадлежи към второто поколение основни права. Образованието е процес

на възпитание и обучение в интерес на човека, обществото и държавата, чрез който отделната личност придобива знания и умения за участие в общността. Правото на образование гарантира духовно и хармонично развитие на индивида и го подпомага като полезен и пълноценен участник в социалния, духовния и културния прогрес.

Българската Конституция прокламира, че „Всеки има право на образование“ (чл. 53, ал. 1). В част от разпоредбите на чл. 53 от Конституцията са предвидени конкретни задължения на държавата, за да бъде гарантирана реализацията на това основно право. Текстът на чл. 53 от Основния ни закон е израз на прокламираната решимост на конституционния законодател в Преамбюла да създаде демократична, правова и социална държава.

Правото на образование е прокламирано в редица универсални актове като Всеобщата декларация за правата на човека (чл. 26), Международния пакт за социални, икономически и културни права (чл. 13), Конвенцията за правата на детето (чл. 28 и чл. 29), Конвенцията за борба с дискриминацията в областта на образованието. Член 2 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека представя правото на образование, че никой не може да бъде лишен от това право. Хартата на основните права на Европейския съюз също прогласява в чл. 14 правото на образование.

Висшият адвокатски съвет е на мнение, че искането е допустимо, като за обявяване на текстове от ЗПУО е частично основателно, т.к. част от изброените в искането разпоредби са противоконституционни.

I. Текстовете от ЗПУО, които не са в съответствие с принципи и разпоредби на Конституцията

1. В т. 2 на искането се оспорва конституционността 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, чл. 143, ал. 6, чл. 146, ал. 2, чл. 147, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и ал. 5, чл. 282, ал. 1, чл. 298, ал. 3, т. 2, чл. 299, чл. 345, ал. 2, чл. 346, ал. 2 ЗПУО, като противоречащи на чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

Висшият адвокатски съвет **подкрепя** вносителите на искането, че е **налице противоречие с принципа на правовата държава** (чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията), отнасящо се до онези случаи, посочени в ЗПУО, в които има препращане към неопределени по вид актове на Министерски съвет (така в чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 282, ал. 1, чл. 298, ал. 3, т. 2

ЗПУО) или към неопределени видове актове на неопределени органи, наречени „финансиращи органи“ (така в чл. 59, ал. 1 и чл. 68, ал. 2 ЗПУО). Висшият адвокатски съвет споделя посоченото в искането, че това противоречие води до правна неопределеност, създава правна несигурност, нестабилност и неяснота относно вида на акта и вида на органа, който го издава. Това е конституционно нетърпимо и допускайки това пряко е засегнат и елементът на правната стабилност и правната сигурност като част от **правовата държава**.

2. В т. 3 от искането се оспорва **чл. 28 ЗПУО**, чиито разпоредби според народните представители, противоречат на духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от Конституцията. Висшият адвокатски съвет **споделя** посоченото от вносителите на искането, че детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие в системата на предучилищното и училищното образование **не следва да разполагат с автономия, с каквато по Конституция се ползват само висшите училища** (чл. 53, ал. 4 от Конституцията). Конституционният законодател е прогласил в текста на чл. 53, ал. 4 от Основния ни закон, че автономията е присъща **само** за висшите училища, поради това е недопустимо законодателят да излиза извън конституционните предели и да предоставя автономия на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие в системата на предучилищното и училищното образование.

3. В т. 5 от искането вносителите излагат доводи за противоречие на текстове на чл. 10, ал. 1, ал. 2, ал. 3, ал. 4 и ал. 5; 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. 1, ал. 2, ал. 3, ал. 4, ал. 5, ал. 6, ал. 7, ал. 8 и чл. 9; чл. 288; чл. 301, ал. 1, ал. 2, ал. 3, ал. 4; § 17 ПЗР на ЗПУО с чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Висшият адвокатски съвет смята, че оспорените текстове **противоречат на чл. 19, ал. 2** от Конституцията, т.к. с оспорените текстове се създават **условия за нелоялна конкуренция** по отношение на включените в системата на държавно финансиране частните детски градини и частните училища и тези, които не са включени.

4. Висшият адвокатски съвет **споделя** посоченото в т. 6 от искането противоречие на текстове на чл. 10, ал. 1, ал. 2, ал. 3, ал. 4 и ал. 5; 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. 1, ал. 2, ал. 3, ал. 4, ал. 5, ал. 6, ал. 7, ал. 8 и чл. 9; чл. 288; чл. 301, § 17 ПЗР на ЗПУО като **несъответстващи на международните договори, по които Република България е страна, а именно чл. 107 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)**. В искането си народните представители се аргументират, че в правото на ЕС по принцип държавната помощ е забранена, освен ако не попада сред изрично посочените в чл. 107, т. 2 и т. 3 от ДФЕС изключения. Предоставянето на държавни субсидии за частни детски градини и частни училища не е налице сред предвидените в разпоредбата на чл. 107, т. 2 и т. 3 от ДФЕС изключения и поради това изброените в т. 6 от искането текстове на ЗПУО следва да бъдат обявени за **несъответстващи на международните договори, по които Република България е страна**.

5. По отношение на оспорените текстове на чл. 298, ал. 2 и ал. 3 от ЗПУО в т. 7 от искането Висшият адвокатски съвет смята, че **е налице противоречие с принципа на социалната държава, прокламиран в абзац 5 от Преамбюла на Конституцията, чл. 53, ал. 3, изр. 1 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията в частта им „и училища“**.

Текстът на чл. 53, ал. 3, изр. 1 от Основния ни закон, в който изрично е записано, че *„основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно* е проявление на прогласения в **абзац 5 от Преамбюла на Конституцията-принцип на социалната държава**. Прокламираната в абзац 5 от Преамбюла на Конституцията решимост на държавата за създаване на социална държава изисква от законодателя при приемането на правните норми на действащото законодателство **винаги да бъде отчитана социалната функция на държавата**.

Оспорените в т. 7 от искането разпоредби на ЗПУО противоречат и на **чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията** ни, т.к. става дума за основно обществено отношение – **правото на безплатно основно и средно образование** в държавните и общинските училища и то следва да бъде изрично законодателно уредено, а не да се препраща към други нормативни закони и подзаконови актове. Висшият адвокатски съвет **споделя** аргументите в искането, че **е необходима първична законодателна уредба** по отношение на конституционно прогласеното безплатно основно и средно образование в държавните и в общинските училища в чл. 53, ал. 3, изр. 1 от

Основния ни закон. Въз основа на изложеното смятаме, че законодателят необосновано е надхвърлил конституционната рамка, която поставя принципът за правовата държава и затова оспореният текст следва да бъде обявен за противоконституционен.

II. Текстовете от ЗПУО, които не противоречат на Конституцията

1. В искането на народните представители до Конституционния съд в т. 1 е записано, че текстът на чл. 22 от ЗПУО противоречи на чл. 4, ал. 1, ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията. Текстът на тази разпоредба от ЗПУО е следният: *„Държавните образователни стандарти са съвкупност от задължителни изисквания за резултатите в системата на предучилищното и училищното образование, както и за условията и процесите за тяхното постигане“*. **Висшият адвокатски съвет не смята**, че този текст противоречи на изброените в искането разпоредби от Конституцията на Република България. Следва да се обърне внимание и на това, че в отменения Закон за народната просвета в чл. 17, ал. 1 (обн. ДВ, бр. 86 от 18.10.1991 г., отм., бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 01.08.2016 г., доп., бр. 80 от 16.10.2015 г., в сила от 16.10.2015 г.) **подобно** и на действащия ЗПУО е предвидено определени въпроси да бъдат приемани с наредби на Министерския съвет, наредби на министъра на образованието и науката, съгласувано със съответните министерства и ведомства и наредби на министъра на образованието и науката. Възможността определени въпроси да бъдат уреждани с подзаконови нормативни актове дори е по-удачна, т.к. създаването на нормативната уредба по отношение на училищното и предучилищното образование предполага задълбочени експертни познания. Подзаконовата нормативна уредба дава възможност за създаването на детайлна уредба, както и за по-голяма гъвкавост при приемането на съответните промени. По време на действието на отменения вече *Закон за народната просвета* е бил издаден от министър на образованието и науката подзаконов нормативен акт- Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, който в детайли е уреждал определени въпроси. Въз основа на изложеното Висшият адвокатски съвет смята, че чл. 22 от ЗПУО **не противоречи** на чл. 8 от Конституцията, т.к. не е налице овластяване на органи на изпълнителната власт да осъществяват законодателство /в материален смисъл/ – първично да уреждат чрез наредби (подзаконови актове) основни обществени отношения, подлежащи на трайна уредба.

2. В т. 4 на искането се оспорва и конституционността чл. 10, ал. 2, чл. 171, ал. 2, чл. 172, ал. 1, т. 4 и т. 10, и ал. 2, чл. 175, ал. 1, чл. 184, ал. 5, чл. 186, ал. 1, т. 8, чл. 199, ал. 1 и ал. 3, чл. 210, ал. 1, т. 4, чл. 213, ал. 7, чл. 215, ал. 1, т. 3, чл. 219, ал. 4 и ал. 5, чл. 247, ал. 2, чл. 252, ал. 3, чл. 301, ал. 1 от ЗПУО, като противоречащи на чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 5, изр. 2, чл. 53, ал. 6, изр. 2, и чл. 62, ал. 1 от Конституцията. Висшият адвокатски съвет **не споделя изложените аргументи в искането**, т.к. оспорените в т. 4 разпоредби на ЗПУО не са по отношение на първичната уредба на материя, която задължително трябва да се създаде със закон. Така например, текстът на чл. 68 ал. 1 от ЗПУО е със следното съдържание: *„В общинските детски градини може да се организират почасови, съботно-неделни и сезонни дейности като допълнителна услуга по отглеждане на децата по желание на родителите и при условия и по ред, определени с наредба на общинския съвет.“* Също така чл. 199, ал. 3 от ЗПУО: *„Когато ученикът се яви в училище с облекло или във вид, които са в нарушение на правилника за дейността на училището, както и когато състоянието му не позволява да участва в учебния процес, той се отстранява от училище до отпадане на основанието за отстраняването му“*. Висшият адвокатски съвет **не смята**, че тази материя задължително следва да бъде уредена със закон. Предвидената от законодателя възможност за уреждане на оспорените текстове с подзаконовни нормативни актове е с цел по-голяма гъвкавост при създаването на правната уредба в тази материя.

3. Висшият адвокатски съвет **не смята**, че е налице противоконституционност по отношение на изложеното в т. 8 от искането, в което са оспорени и разпоредбите на чл. 23, ал. 1 и ал. 2 ЗПУО, които според вносителите противоречат на чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. През април 2008 г. е приета Препоръка на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска квалификационна мярка. В Препоръката 2010 г. се определя като препоръчителна целева дата за страните, желаещи да съотнесат своите национални квалификационни системи към Европейска квалификационна мярка, а 2012 г. - като срок за включване на препратка към съответното ниво на Европейска квалификационна мярка при издаването на сертификати за придобити квалификации. Уредбата по този въпрос е приета с Решение № 96 на Министерския съвет от 02.02.2012 г., с което е създадена Национална квалификационна рамка на Република

България. Висшият адвокатски съвет **не споделя** аргументите в искането, че за споменатите в ал. 1 и 2 на чл. 23 от ЗПУО обществени отношения *следва да има изрична първична правна уредба*, както и това, че уредбата е неясна, противоречива, неопределена и, че съществува празнина в правото. Оспорените текстове на чл. 23, ал. 1 и 2 от ЗПУО не следва да бъдат обявявани за противоконституционни.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА

