

ДОКЛАД

Относно легитимността на Съвета на ректорите на висшите училища в Република България

Разграничението между Сдружението на Съвета на ректорите, регистрирано понастоящем съгласно ЗЮЛНЦ и Съвета на ректорите, регламентиран нормативно в чл. 23 от Закона за висшето образование (ЗВО) е неправилно и не почива на юридически и фактически предпоставки. Сдружението на Съвета на ректорите, което понастоящем е регистрирано в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, воден от Агенцията по вписванията, с ЕИК/БУЛСТАТ 130307629 и органът по чл. 23 ЗВО са един и същ правен субект, като между тях не може и не трябва да се търси никаква двойственост, разлика или противопоставяне, каквито изводи се опитват да се внушават.

На първо място ЕИК/БУЛСТАТ номерът е един от индивидуализиращите правни белези на юридическите лица, съответстващ на ЕГН на физическите лица. Характерно за него е, че той съпътства целия „живот“ на юридическото лице – от неговото учредяване до неговото прекратяване на някое от предвидените в закона основания и не може да бъде променян. Изследване и проследяване на историята на Съвета на ректорите показват, че този негов белег е останал непроменен през годините, като същевременно липсва друг правен субект с подобно наименование и предмет на дейност.

Представеното актуално състояние, издадено от Софийски градски съд (съдът по регистрация на Съвета на ректорите), показва, че като правен субект той възниква с Решение от 15 март 1993 г. Регистрацията е осъществена по реда на отменената вече част на Закона за лицата и семейството и измененията в управлението му могат да бъдат ясно проследени по партията на сдружението в годините назад. Те създават непрекъсваема верига от свързани вписвания, които изключват по какъвто и да е начин да е осъществявана промяна на правосубектността на организацията.

Към момента на учредяване на Сдружението на Съвета на ректорите настоящият Закон за висшето образование все още не е съществувал и организацията не е била регламентирана в действащото по това време законодателство, регулиращо материята на висшето образование.

Законовото регламентиране на статута и компетентността на вече съществуващия Съвет на ректорите става с изменение на нормата на чл. 23 ЗВО (ДВ, бр. 60 от 1999 г.).

Чл. 23. (Изм. - ДВ, бр. 60 от 1999 г., в сила от 02.07.1999 г.) (1) Орган за изразяване на общите интереси на висшите училища пред държавните органи е Съветът на ректорите на висшите училища.

(2) Съветът на ректорите:

1. дава становища и предложения по проблеми, свързани с висшето образование и науката;
2. изразява мнение по проекта на държавен бюджет в частта му за висшето образование и науката;
3. (изм. - ДВ, бр. 53 от 2002 г.) изразява мнение по проекта на Класификатора на областите на висше образование и професионалните направления;
4. (отм. - ДВ, бр. 101 от 2010 г.)

(3) Съветът на ректорите се представлява от избран от него председател.

С изменението на чл. 23 ЗВО нито се създава нова паралелна и несъществуваща до този момент правна структура, нито Съветът на ректорите се превръща в държавен орган. Видно както от разпоредбата на чл. 23 ЗВО, така и от стенографските протоколи при нейното приемане е, че тя не само не цели създаването на нов орган, а напротив цели само и единствено законово закрепване на статута и правомощията на съществуващото сдружение, идентично с органа по чл. 23 ЗВО. Категорично не се подкрепя от стенографските протоколи и от финалната редакция на нормата твърденията, че „съществуващото сдружение дублира името на Съвета на ректорите“.

Изказванията на депутатите и направените предложения от ресорните комисии на Народното събрание са ясен знак за волята на народните представители при приемането на разпоредбата на чл. 23 ЗВО :

СТАНОВИЩЕ на Комисията по образованието и науката относно Законопроект № 802-01-63 за изменение и допълнение на Закона за висшето образование, внесен от Министерския съвет: „ ... Създава се и нова институция - Съвет на ректорите на висшите училища, с което се узаконява доказалата се съществуваща практика. В проекта са дефинирани и основните структурни звена и техният академичен състав на основен трудов договор към висшите училища. Институционализира се Съветът на ректорите и се въвежда постоянен председател на общото събрание и много други.“

Проф. Драгомир Драганов: „Параграф 9 - регламентира се законово Съветът на ректорите. Едва ли подлежи на съмнение, че става дума за недостатъчно обмислен текст. Да вземем например т. 4 на ал. 2. Пред кого и защо дава становище Съветът на ректорите по въпрос, който е регламентиран със закон? Какъв е смисълът? Кому е нужно, освен това, колективното мнение на всички ректори по бюджета, след като съгласно чл. 9, ал. 2, т. 2 Народното събрание ежегодно със Закона за държавния бюджет определя субсидията за всяко държавно висше училище? С други думи, като цяло, Съветът на ректорите не получава права, т.е. продължава да ги няма, както ги нямаше и досега като неправителствена организация, регистрирана по Закона за лицата и семейството. Или, казано иначе, законодателят просто пререгистрира тази неправителствена организация и по този закон.“

Лютви Местан: „Въвежда се законодателно институцията "Съвет на ректорите", като трансмисионен орган за диалог между ВУЗ и държава, чрез законодателните и изпълнителните органи на държавната власт и защита на интересите на висшите училища, в контекста на съхраняване на принципите на автономия и самоуправление.“

Пламен Славов: „Уважаеми госпожи и господа народни представители! Смятам, че е важно да се знае в тази дискусия, че казаното от нас, членовете на Комисията по образованието и науката, е на практика мнение, което ние успяхме да чуем от представители на академичната общност в България по време на многобройните срещи, които имахме във висши училища в София и в страната. Казаното е и от срещи с членове и ръководства на Съвета на ректорите.“

Не беше казано и нещо друго. Не беше казано, че Съветът на ректорите, негови представители и представители на ректорски ръководства изразиха своята тревога от

засилващата се държавна намеса и административен контрол, които ограничават автономията на висшите училища. Това е другата голяма опасност, с която ние трябва да се съобразяваме.“

Ето и извадки от изказванията в пленарна зала при приемане на законопроекта на второ четене – четвъртък 17 юни 1999 година:

Станка Величкова: „Освен това, нека да не забравяме, че когато се създаде Съветът на ректорите, той се създаде като организация на гражданското общество по смисъла на Закона за лицата и семейството. Сега ние тук, в този закон, го институционализираме и тази институционалност по същество я принизяваме чрез закона, вместо да я извисим. Ето защо аз държа да бъде орган за защита на интересите.“

Пламен Славов: „Подкрепяйки напълно изказаното от госпожа Величкова и господин Вълканов, аз искам да направя едно предложение за редакционна поправка, която да обедини предложението на комисията и предложението, което сме направили за замяна на думата "изразяване" със "защита". Аз предлагам текстът на ал. 1 да стане: "Орган за изразяване и защита на общите интереси на висшите училища при държавните органи и Съвета на ректорите на висшите училища". Това предложение беше направено и с оглед на практиката, която вече има Съветът на ректорите в своята работа, както и предложенията от страна на редица ректори на висши училища. В действителност, ако ние желаем Съветът на ректорите да бъде орган с тежест, чиято дума и мнение да се чува и да бъде свързана и с по-сериозни задължения и ангажименти към общите интереси на висшите училища, ние би трябвало да намерим начин в този текст да не стигаме само до едни формални права, които и без това всеки един от ректорите притежава на практика, а да дадем възможност общите интереси на висшите училища да бъдат защитавани от Съвета на ректорите като орган. Затова, ако вие приемете това предложение, смятам, че то може да обедини и становището на комисията, както и отхвърленото на този етап предложение от наша страна. Благодаря ви.

На второ място разпоредбата на чл. 23 ЗВО ясно показва, че с нея не се създава нов орган, а вече съществуващ орган получава законова уредба и се утвърждава трайно. Доказателство за това е:

- фактът, че ал. 1, 2 и 3 са насочени само към функциите, конкретните правомощия и ръководството на Съвета;
- липсата на конкретна разпоредба, която да урежда органа като юридическо лице с необходимата процедура за това, за да се приеме, че то се създава по силата на закона;
- липсата на заключителна разпоредба, която да урежа избора на председател и формирането на Съвета.

Конкретен пример за подобен подход в България е Българският червен кръст, който първоначално възниква като доброволно сдружение, а по-късно е признат и със закон.

Категорична допълнителна индиция, че Съветът на ректорите е само нормативно закрепен в чл. 23 ЗВО и визира съществуваща организация, а не такава, която тепърва ще се формира, откриваме и в нормата на § 57 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗВО, приет тогава (ДВ, бр. 60 от 1999 г.). В нея ясно се посочва, че в двумесечен срок от влизането в сила на закона Акредитационният съвет на Националната агенция за оценяване и акредитация се

структурира в съответствие с изискванията на чл. 84, изменен също тогава. В изменената глава десета „Акредитация на висшите училища“ и по-конкретно в чл. 84 на ЗВО се предвижда кандидатите за представители на висшите училища да се номинират за членове на Акредитационния съвет от Съвета на ректорите, а не да продължават да се избират от ректорите. Определеният кратък двумесечен срок за номинации, без процедура в ПЗР за конституиране на Съвета, ясно показва волята за легитимиране на съществуващия Съвет на ректорите и опровергава твърденията за нов орган, тъй като провеждането на номинационна процедура в указаните срокове от несъществуващ към момента на приемането на измененията в закона правен субект би се оказало невъзможно, би блокирало избора на Акредитационния съвет и не би се допуснало с такава лекота от народните представители.

От изложеното следва, че е налице специфично законодателно решение, чрез което се дава нов статут и разширени правомощия на съществуваща до този момент съсловна частноправна организация, която се натоварва с нови, публичноправни функции и която държавата припознава като легитимен и единствен общ изразител на интересите на академичната общност.

Правният статут на Съвета на ректорите от момента на изменението на чл. 23 ЗВО се променя и от обикновено сдружение, учредено и функциониращо съгласно общите правила и принципи на ЗЛС (понастоящем ЗЮЛНЦ), то се превръща в съсловната организация на висшите училища в Република България – единственият субект, имащ право да изразява общите интереси на висшите училища пред държавните органи.

Свободата на сдружаване, регламентирана в чл. 12 и чл. 44 от Конституцията допуска създаването от страна на висшите училища и на други техни сдружения и обединения. Те обаче нямат характера на изразители на общите им интереси, което право принадлежи само и единствено на Съвета на ректорите. Такава е била волята на законодателя през 1999 г. и нейна промяна може да бъде осъществена само и единствено с промяна на съществуващата редакция на правната норма на чл. 23

Всеки опит да бъде създавано изкуствено разделение и противопоставяне на правния режим на ЗВО и на ЗЮЛНЦ (понастоящем) не намира нито юридическа, нито историческа, нито логическа опора. Двата режима се допълват като общ и специален (lex generalis и lex specialis), което е често срещана практика в нормотворчеството и не поражда съмнения в правоприлагането.

Изготвили доклада:

Калин Костов – юрист на Съвета на ректорите

консултант проф. д-р Цветан Сивков д.ю.н., юрист на Комисията по академична етика на МОН, дългогодишен декан на Юридическия факултет на ВТУ „Св.Св.Кирил и Методий“ и ръководител на катедра Административноправни науки на СУ „Св. Климент Охридски“

консултант д-р Ива Митева, председател на 45-то и 46-то Народно събрание, дългогодишен Директор на дирекция „Правна“ на Народното събрание