



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 53 КВ 16/18
Дата 18.02.19 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2015
1051 СОФИЯ, УЛ. "ТРИАДИЦА" 2, ТЕЛ: 8119 443, ФАКС: 988 44 06, WWW.MSP.GOVERNMENT.BG

Изх. №: М-16
18.02.2019

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на министъра на труда и социалната политика

по к. д. № 16/2018 г. и присъединеното към него к. д. № 2/2019 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 17 декември 2018 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване противоконституционност на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г., на § 14, т. 1, 2, 3, б. „а“ и на § 15 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (ПЗР на ЗДБ 2019 г.)

С определение от 15 януари 2019 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество и искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 14 и § 15 от ПЗР на ЗДБ 2019 г. Със същото определение к.д. № 2/2019 г. е присъединено към к.д. № 16/2018 г., като се допускат исканията на президента и омбудсмана за съвместно разглеждане и решаване и се конституира като заинтересована страна по делото министърът на труда и социалната политика.

С оглед дадената възможност за представяне на писмено становище по делото, моля съдът да вземе предвид следното становище по искането за установяване на противоконституционност на § 14 и § 15 от ПЗР на ЗДБ 2019 г.

В искането за установяване на противоконституционност се твърди, че атакуваните разпоредби на Закона за държавния служител противоречат пряко на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 48, ал. 1 и 5, чл. 51, ал. 1 и чл. 116 от Конституцията на Република България (Конституцията).

С § 14 от ПЗР на ЗДБ 2019 г. се установява ново основание за недопустимост при назначаване на държавна служба на лица, които са упражнили правото си на пенсия. Разпоредбата на § 15 от същия закон предвижда държавните служители, назначени към датата на влизането в сила на закона, да уведомят органа по назначаването за наличието на основание за недопустимост поради упражнено

право на пенсия в срока по чл. 27 от Закона за държавния служител (ЗДСл). По отношение на служебните правоотношения на държавните служители, назначени към датата на влизането в сила на закона, които са упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от Кодекса за социално осигуряване (КСО), разпоредбата на § 15, ал.2 от ПЗР на ЗДБ 2019 г. предвижда, че те се прекратяват от органа по назначаването с едномесечно предизвестие.

При преценка на обстоятелството дали разпоредбите на § 14 и 15 от ПЗР на ЗДБ 2019 г. са противоконституционни следва да бъдат отчетени специфичното положение и статут на държавните служители. В тази връзка разпоредбата на чл. 116, ал. 1 от Конституцията предвижда, че държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Разпоредбата на чл.116, ал.2 от Конституцията съдържа делегация, условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност и могат да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка, да се определят със закон.

В изпълнение на тази конституционна делегация през 1999 г. е приет Законът за държавния служител, който урежда по нов начин отношенията, свързани с възникването, изменението и прекратяването на правоотношението, свързано с изпълняване на длъжност в държавната администрация. Въведената с него уредба съдържа редица особености на служебното правоотношение, които го отличават от трудовото правоотношение. Тази разлика е отчетена и в трайно установената практика на Конституционния съд на Република България, съгласно която изпълнението на държавната служба се осъществява чрез възникване на служебно правоотношение между държавата и държавния служител. То е комплексно правоотношение. От един юридически факт - индивидуален административен акт - възникват задължително две правоотношения - административно и трудово. Административното правоотношение е водещо и определя специфичното проявление на трудовоправните институти по отношение на държавните служители (в този смисъл Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по конституционно дело № 15 от 2010 г.).

В тази връзка не е налице единство в регламентацията на правата и задълженията на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение. Различен е и редът за тяхното социално осигуряване (чл. 6, ал. 3 във връзка ал. 5 от КСО). Различният статут и различните принципи, на които се основава регулирането на правоотношенията на лицата, наети в държавната администрация и на работниците и служителите, включително и въведените ограничения спрямо държавните служители, са свързани със задължението на държавата за създаване на условия за ефективно изпълнение на функциите на изпълнителната власт.

Назначаването на държавните служители се отличава с особени правила и процедура, за да се гарантира ефективност на дейността на органите на изпълнителната власт. Затова в чл. 7 от ЗДСл изрично са определени конкретни изисквания за заемане на длъжност в държавната администрация. При преценката, дали да назначи едно лице за държавен служител, органът по назначаването, който издава индивидуален административен акт за това, е обвързан от изричните разпоредби на закона и е длъжен да провери дали кандидатът отговаря на посочените в тази разпоредба изисквания.

Регламентирането на ново основание за недопустимост за назначаване на държавна служба на лица, упражнили правото си на пенсия не нарушава принципа на правовата държава, тъй като с въведените промени в статута на държавните служители не се ограничават техни основни права и свободи. Също така, този принцип, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не изключва правото на законодателя да установява конкретни изисквания за заемане на определени

длъжности (в тази връзка Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по конституционно дело № 12 от 1997 г.). Поради особения статут, който имат държавните служители, е обосновано в специалния закон, който определя изискванията, на които те трябва да отговарят, за да възникне служебното им правоотношение, да бъдат въведени завишени и/или специфични изисквания. Въвеждането на допълнителното изискване лицето, което ще бъде назначено на държавна служба, да не е упражнило правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от Кодекса за социално осигуряване (КСО) е израз на правомощията на законодателя да определя именно такива конкретни изисквания.

Разпоредбите на § 14 и § 15 от ПЗР на ЗДБ 2019 г. са в унисон с чл. 6, ал. 2 от Конституцията, установяващ равенство на всички граждани пред закона и недопускащ привилегии поради лично и обществено положение или имуществено състояние. Съществуващата до този момент възможност едно лице да бъде държавен служител и едновременно с това да получава пенсия за осигурителен стаж и възраст, поставя в по-неблагоприятно положение държавните служители, които са придобили правото си на пенсия, но не са го упражнили. Поради това законодателят е задължен да премахне съществуващото неравенство между съпоставими лица, основаващо се на различно третиране при сходни обстоятелства, за да бъде законът в съответствие с изискванията на чл. 6 от Конституцията.

Въведените с § 14 и 15 от ПЗР на ЗДБ 2019 г. промени в положението на държавните служители не противоречат и на чл. 48, ал. 1 от Конституцията, тъй като с тези промени те не се лишават от правото да полагат труд. За тях се запазва възможността да полагат труд по трудово правоотношение, свободна професия, да извършват търговска дейност и други, като използват натрупаните до този момент знания и умения, придобити в сферата на своята дейност. Именно поради това в чл. 103, ал. 1, т. 4 от ЗДСл се допълва изискването прекратяването да не се извършва непосредствено след влизане в сила на закона, а с едномесечно предизвестие. Така се гарантира възможността лицата, които желаят да продължат да упражняват трудова дейност, да предприемат действия за по-нататъшната си професионална реализация. Основанията за прекратяване на трудово или служебно правоотношение се регламентират в закон. Ако се приеме, че разпоредбата на § 15, ал. 2 противоречи на чл. 48, ал. 1 от Конституцията, защото въз основа на нея се прекратява служебното правоотношение на държавния служител, то това би означавало, че всяко прекратяване на трудово или служебно правоотношение, осъществено на законово основание, следва да се приеме за противоконституционно, защото нарушава правото на труд. Още повече, че въведеното изискване в разпоредбата на ЗДСл не ограничава персонално право на труд, а се явява критерий за издаване на законосъобразен индивидуален административен акт от органа по назначаване и в тази връзка е тясно свързано с водещото административно правоотношение при възникването на служебното правоотношение.

Въвеждането на изискването при назначаване на държавна служба едно лице да не е упражнило правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от КСО не ограничава и предвиденото в чл. 51, ал. 1 от Конституцията право на обществено осигуряване и социално подпомагане на лицата. Подобно твърдение е несъвместимо с конкретния случай, който обхваща именно лица, които са упражнили правото си на пенсия, като част от правата си, предоставяни от общественото осигуряване. Поради това и неясно остава по какъв начин промените, въведени с § 14 и 15 от ПЗР на ЗДБ 2019 г. ограничават това право. Тези лица продължават да се ползват от придобитото право на пенсия и не са лишени от възможността да ползват социалноосигурителните си права или правото си на социално подпомагане, при условията и по реда, определен в законодателството на страната.

Конкретно по отношение на разпоредбата на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗДБ 2019 г. следва да се има предвид, че тя има за цел да осигури равнопоставеност и равно третиране на всички лица, упражнили правото си на пенсия, независимо дали това е направено преди или след влизане в сила на закона. Задължението за уведомяване от страна на държавните служители за упражнено от тях право на пенсия има за цел събиране на достоверна информация за това обстоятелство, която може да бъде изисквана и служебно от Националния осигурителен институт, който е длъжен да я предостави на органа по назначаването безвъзмездно в 14-дневен срок от получаването на искането (чл.105, ал.6 ЗДСл).

Въведеното с разпоредбата на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗДБ 2019 г. изискване служебните правоотношения на държавните служители, назначени към датата на влизането в сила на закона, които са упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от КСО, да се прекратяват от органа по назначаването с едномесечно предизвестие не противоречи на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 на Конституцията. В тази връзка следва да се отчете обстоятелството, че посочената разпоредба не установява трайно ново основание за прекратяване на служебното правоотношение, а само осигурява механизъм за изпълнение на новите изисквания за несъвместимост, установени § 14 от ПЗР на ЗДБ 2019 г.. Разпоредбата цели да въведе еднакъв критерий при преценка кога трябва да се прекрати служебното правоотношение на тази група лица. Прекратяването на това правоотношение действа за в бъдеще и няма обратна сила. В този контекст той съответства на иманентната характеристика на правовата държава, която намира израз в справедливостта на правното регулиране (по аналогия Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по конституционно дело № 15 от 2010 г. и Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по конституционно дело № 12 от 1997 г.). Разпоредбата е свързана с административния характер на правоотношението, като се въвежда изрично задължение на органа по назначаването за издаване на индивидуален административен акт, с който да бъде изпълнена волята на законодателя във връзка с организирането на работата в държавната администрация.

С оглед на изложените съображения считаме, че разпоредбите на § 14 и § 15 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. не са противоконституционни. Поради това исканията за установяване на противоконституционността им са неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

18.02.2019



БИСЕР ПЕТКОВ

Министър на труда и социалната политика

Signed by: Biser Hristov Petkov

ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ