



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. №

178 КЛ 4/17

Дата

27.07.17

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2008

1051 СОФИЯ, УЛ "ТРИАДИЦА" № 2, ТЕЛ: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

Изх. №: 11-119

27.07.2017

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### СТ А Н О В И Щ Е

ОТ МИНИСТЪРА НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО №4/2017 Г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 27 юни 2017 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) по адм.д.№11520/2016 г. за установяване на противоконституционност на чл.214, ал.2 от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр.53 от 2014 г., посл. изм. бр.26 от 2017 г.). В определения 30-дневен срок министърът на труда и социалната политика в качеството си на заинтересована страна изразява следното становище:

Предмет на обжалване в производството по адм.д.№11520 по описа на ВАС за 2016 г. е заповед №8121К-3284/23.0-8.2016 г. на министъра на вътрешните работи в частта, с която временно е отстранен от длъжност държавен служител в Областна дирекция на МВР-Пазарджик. Правното основание за издаване на посочената заповед е чл.214, ал.2 ЗМВР, който гласи: „При привличане на държавен служител като обвиняем за престъпление, извършено от него в качеството му на длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, буква "а" от Наказателния кодекс и е образувано дисциплинарно производство по чл. 207, ал. 1, съответният орган по чл. 158 и 159 го отстранява временно от длъжност“. Правните последици за жалбоподателя са невъзможност да изпълнява служебните си задължения, което от своя страна води до неполучаване на възнаграждение и до липса на социално осигуряване, докато е в сила отстраняването от длъжност.

Разпоредбата на чл.214, ал.2 ЗМВР е императивна. При наличие на визираните в правната норма фактически предпоставки органът по чл.158 и чл.159 от ЗМВР при условията на обвързана компетентност и без право на преценка е длъжен да отстрани

от длъжност служителя. Продължителността на периода от време, през който служителят ще е отстранен от длъжност, зависи от изхода на дисциплинарното или наказателното производство.

Отстраняването от длъжност по реда на чл.214, ал.4 ЗМВР като принудителна административна мярка е предназначено да ограничи възможността на обвиняемия да въздейства върху хода на съответното производство, да предотврати действия на служителя, които биха възпрепятствали разкриването на обективната истина, например чрез унищожаване или подправяне на документи, манипулиране на свидетели и др. Постигането на тази законово преследвана цел е от изключително значение, когато се отнася до наказателно преследване за престъпление, извършено от длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, буква "а" НК. В случая не става дума само за длъжностно лице, което изпълнява служба в държавно учреждение, а за служители в МВР. Тези служители са призвани и длъжни да противодействат на престъпността и към тях безспорно обществото има очаквания да са носители на високо морални ценности, а не да са евентуални извършители на престъпни дейности.

**В искането си Върховният административен съд посочва, че разпоредбата на чл.214, ал.2 ЗМВР противоречи на чл.16, чл.48 и чл.51, ал.1 от Конституцията на Република България, както и че е в противоречие с принципите на пропорционалност и правна сигурност.**

Считаме, че не е налице твърдяното противоречие на разпоредбата с чл.16, чл.48 и чл.51, ал.1 от Конституцията на Република България, които прокламирайки правото на труд и на обществено осигуряване, създават задължение за държавата да установи цялостен правен ред и механизъм за безпрепятственото им упражняване, и нямат предвид особения й статут на работодател, който тя има в служебното правоотношение с държавния служител, и в частност със служителите от системата на Министерството на външните работи, за които е приет специален по отношение на Закона за държавния служител закон. Подобни хипотези съдържат и други специални закони, като напр. Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (чл.158), Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (чл.99).

Както посочва Конституционният съд, гарантираното от Конституцията на Република България право на труд „не означава да се осигури на всеки да упражнява професията си по един единствен избран от него начин. Той може да работи и друга работа съобразно своята квалификация“ (решение №3 по к.д. №4/2006 г.). Съгласно чл.16 от Конституцията трудът се гарантира и защитава от закона, а нормата на чл.48, ал.3 КРБ прогласява правото на всички граждани свободно да избират своята професия и място на работа. Действително при отстраняването от длъжност служебното правоотношение продължава да е висящо, то не се прекратява и следователно за държавния служител не отпадат и пречките по чл.153, ал.3 ЗМВР, свързани с несъвместимост на държавната служба, поради които той не би могъл да работи по трудово правоотношение или по граждански договор, не би могъл да извършва търговска или друга дейност срещу заплащане (освен в предвидените от закона случаи). Но държавният служител, който е временно отстранен, има и други алтернативи. Временното отстраняване не означава, че служебното правоотношение не може да бъде прекратено на друго основание, предвидено в Закона за Министерството на външните работи. Държавният служител може да осъществява конституционното

си право на труд извън системата на МВР, а така също може да бъде назначен и на друга длъжност в същата или друга администрация.

Мярката на административна принуда безспорно засяга правото на труд, прогласено и гарантирано в чл.48 от Конституцията на Република България. Видно е, обаче и друго, и това е преследването на легитимна цел и законодателна воля за предотвратяване, респ. ограничаване, на евентуалната намеса в обективното, всеотстранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото. „С временното отстраняване от длъжност се цели защита на специфичния авторитет на службата, който би могъл да бъде накърнен, ако лицето продължава да извършва дейност, във връзка с която вече е образувано наказателно производство срещу него“ (решение №5 по к.д. №2/2016 г.). Мярката се налага в защита на обществения интерес и съществуващата обществена необходимост от неопетненост на държавната служба и лоялност на държавния служител, което оправдава ограничаването на личните права. Конституционният съд в свои решения (решение №15 по к.д.№3/2011 г.; решение №7 по к.д.№2/2012 г.) принципно приема, че поначало ограничения на основните права са конституционно допустими, но трябва да се спазва принципа на пропорционалността. Според нас, разумният баланс между защитата на обществения интерес и личния интерес на засегнатото лице не се накърнява, тъй като съществуват други законови гаранции отстраненият от длъжност служител да получи възнаграждението, от което временно е бил лишен. Законодателят е компенсирал негативния ефект от наложената мярка на административна принуда в сферата на трудовите и осигурителните права на държавния служител чрез други законодателни решения в случаите на незаконосъобразно отстраняване от работа, независимо от неговата продължителност.

Действително, чл.214, ал. 3 ЗМВР предвижда, че държавният служител не получава заплата за времето, през което е бил отстранен. Това е така обаче във всички случаи, когато работник/служител или държавен служител не работи и не изпълнява своите задължения без уважителна причина – в тези случаи липсва основание за изплащане на възнаграждение и за зачитане на съответния период за трудов или служебен стаж. След прекратяване на дисциплинарното производство или когато на служителя не бъде наложено наказание "уволнение", той се възстановява на заеманата длъжност и му се изплаща възнаграждението за времето на отстраняване (чл. 214, ал. 5 ЗМВР). По този начин засегнатите конституционни права могат да бъдат упражнявани в пълна степен, като възстановеният служител, макар и по-късно ще получи целия размер на полагащото му се възнаграждение.

Уредени са и осигурителните права на лицата по чл. 4, ал. 1, т. 1, 2, 3 и 4 и чл. 4а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (вкл. и на държавните служители по Закона за Министерството на вътрешните работи), които не са работили поради незаконно недопускане или отстраняване от работа, или когато са отстранени и впоследствие възстановени на работа по реда, определен в специални закони – това време се зачита за осигурителен стаж на основание чл. 9, ал. 3, т. 1 КСО. За този период се внасят осигурителни вноски за сметка на осигурителя върху последното брутно възнаграждение, ако лицето не е било осигурявано. Ако лицето е било осигурявано на друго основание, осигурителните вноски се внасят върху разликата между последното брутно възнаграждение и осигурителния доход за периода, ако този доход е по-малък.

Съгласно чл. 9, ал. 4 и 5 КСО, осигурителният стаж се зачита от категорията труд, по която лицето е работело преди незаконното недопускане или отстраняване от работа, уволнението, изтърпяването на наказанието лишаване от свобода и времето, през което трудоустроеният не работи, ако това е по-благоприятно за лицето.

Осигурителните вноски са в размерите за фонд "Пенсии", съответно фонд "Пенсии за лицата по чл. 69" и за допълнително задължително пенсионно осигуряване и Учителския пенсионен фонд. Това означава, че независимо от продължителността, времето, през което държавният служител е отстранен по реда на ЗМВР, и впоследствие възстановен на държавна служба, се зачита за осигурителен стаж и за този период се дължат осигурителни вноски и за държавно обществено осигуряване, и за допълнително задължително пенсионно осигуряване. С включването на разпоредбата на чл. 9, ал. 3-5 КСО е намерен баланс между страните по трудовото или служебното правоотношение и е направен разумен компромис, като се приема, че въпреки че лицето не е работило, периодът се зачита за осигурителен стаж при пенсиониране и то от съответната категория труд.

Видно е, че в случаите, когато работникът/служителят или държавният служител е бил изправен и не по негова вина не са изпълнявани трудовите или служебните задължения, което е било доказано по установения ред, осигурителните права на лицата се запазват. Законодателят е предвидил условия за внасяне на осигурителни вноски, а следователно и за упражняване на произтичащите от това пенсионно-осигурителни права, гарантирани от Конституцията на Република България.

ВАС застъпва становище, че отстраняването от длъжност не е предварително определен отрязък от време. Същият е поставен в зависимост от продължителността и изхода от дисциплинарното или наказателното производство и въпреки че законодателят е определил срокове за тяхното провеждане, възможността да бъдат продължавани (чл.234, ал.3 НПК) и спирани (чл.195, ал.3 ЗМВР) означава, че служителят може да бъде отстранен от длъжност за дълго време, през което да бъде лишен и той, и семейството му от доходи и средства за съществуване. Тезата, че неспазване на предварително определените срокове за приключване на съответното производство като аргумент за уважаване на искането на върховните съдии, не би могла да бъде споделена. Това, че наказателното производство би продължило по-дълго от предварително определените срокове, е проблем, произтичащ от работата на органите на досъдебното производство и на съда. Но слабостите в една система или законодателна уредба не са условие за преуреждане на обществените отношения в друга система или законодателна уредба, което не е оправдано и от гледна точка на принципите на законодателния процес.

В заключение, изразявам становище за неоснователност на искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционност на чл.214, ал.2 от Закона за Министерството на вътрешните работи.

26.07.2017

ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО  
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ

X

БИСЕР ПЕТКОВ  
Министър на труда и социалната политика  
Signed by: Biser Hristov Petkov