



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на здравеопазването

Изх. № 11-03-2 / 19 02 2019 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
По к. д. № 16/2018 г.

СТАНОВИЩЕ

от Кирил Ананиев, министър на здравеопазването
по конституционно дело № 16/2018 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с получено в Министерството на здравеопазването на 18.01.2019 г. съобщение от Конституционния съд за допуснато съвместно разглеждане и решаване по конституционно дело № 16/2018 г. на искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (ЗДБРБ за 2019 г.), чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 от Закона за държавния служител (ЗДСл) (§ 14 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г.) и § 15 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г. и на искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 7, ал. 2, т. 8 от ЗДСл и § 15 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г., изразявам следното становище:

I. По отношение на чл. 96 от ЗДБРБ за 2019 г.:

С разпоредбата на чл. 96 от ЗДБРБ за 2019 г. се предвижда, че чл. 11, ал. 1, т. 3 от Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система няма да се прилага за приходите от първоначално концесионно възнаграждение по договора за възлагане на концесия за строителство на обект „Гражданско летище за обществено ползване София“ – публична държавна собственост.

В искането на президента на Република България се твърди, че разпоредбата на чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г. не съответства на принципа на социалната държава и същността на правото на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, чийто елемент е предвидимостта на нормативното регулиране.

Считаме, че твърденията за противоконституционност на разпоредбата на чл. 96 от ЗДБРБ за 2019 г. са неоснователни по следните съображения:

Функцията на конституционно прогласеното право на обществено осигуряване произтича от същността на установената в държавата система на обществено осигуряване: система на взаимопомощ и солидарност (Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4/2000 г.). Установеният в Конституцията солидарен модел на осигуряване е гарантиран чрез принципите и правилата на Кодекса за социално осигуряване, а устойчивостта на пенсионната система се гарантира и чрез държавния бюджет – с покриване ежегодно дефицита в системата. Държавният фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система има за цел постигане и гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система чрез акумулиране, инвестиране и трансфериране на допълнителни средства към бюджета на държавното обществено осигуряване за фонд „Пенсии“. Трансферът на средствата от фонда за бюджета на държавното обществено осигуряване за фонд „Пенсии“ се определя със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година. Държавният фонд е един от инструментите, които законодателят е приел да ползва за целите на социалната политика на държавата, и изцяло в неговата преценка е как да се формират приходите на фонда и кои да са източниците на финансиране.

От друга страна предвидимостта на правното регулиране е предпоставка на правната сигурност, а отгук – и съществено измерение на самата правова държава. Принципът на правната сигурност обаче не следва да се идентифицира с абсолютно

недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения (Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/2011 г., Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г. и Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.).

Присъщо за социалните права е, че за тяхното осъществяване трябва да се погрижи държавата. Преценката за пътищата на реализация на социалните права е в компетентността на Народното събрание – да създаде правила и ред за осъществяването на конституционно записаните основни права. Правото на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1 от Конституцията) е такова основно право на гражданите в социалната сфера. Конституцията го прогласява: „Гражданите имат право на обществено осигуряване...“, а начинът на осигуряване, размерът на осигурителните вноски, осигурителната база или осигурителният доход, други правила и процедури са предмет на уредба в отделни закони. Законодателят преценява по целесъобразност каква система на обществено осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми (Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4/2000 г.) и да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципите на Конституцията (Решение № 21 от 1998 г. по к. д. № 18/1997 г.).

II. По отношение на чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 от ЗДСл (§ 14 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г.) и § 15 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г.:

С разпоредбите на § 14 и 15 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г. се правят изменения в ЗДСл – упражненото право на пенсия по чл. 68, 68а, 69 и 69б от Кодекса за социално осигуряване се въвежда като ново обстоятелство за несъвместимост при назначаване на държавни служители с изключение на случаите, когато държавният служител работи по заместване или при споделено изпълнение на длъжност (чл. 15, ал. 1, чл. 81в, ал. 6 и чл. 84а от ЗДСл); новото обстоятелство за несъвместимост е включено като прекратително основание на служебното правоотношение (чл. 103, ал. 1, т. 4 от ЗДСл); държавните служители, назначени към датата на влизане в сила на закона, са длъжни да уведомят органа по назначаването, че са упражнили правото си на пенсия, като служебните им правоотношения се прекратяват от органа по назначаването с едномесечно предизвестие.

В искането на президента на Република България се твърди, че въведената нова несъвместимост за държавните служители представлява ограничение, което надхвърля

конституционно определената рамка на чл. 116, ал. 1 от Конституцията на Република България и не е съобразено със смисъла и предназначението на разпоредбата; въведената нова несъвместимост и новото прекратително основание нарушават принципа на равенство по чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България, като допускат неравно третиране въз основа на обществено положение и не съответстват на прогласения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България принцип на правовата държава.

В искането на омбудсмана на Република България се твърди, че разпоредбите на § 14 и 15 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г., са в противоречие с принципите на правовата и социалната държава, равенството на гражданите пред закона, с абзаци 3 и 5 от Преамбюла, чл. 4, чл. 6, ал. 1 и 2, чл. 48, ал. 1 и 5, чл. 51, ал. 1, предл. 1 и чл. 116 от Конституцията на Република България.

Считаме, че твърденията за противоконституционност на разпоредбите на § 14 и 15 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г. са неоснователни по следните съображения:

Принципът за равенството, на който се позовават искателите, означава равенство на гражданите пред закона, като законът може за едно и също право или задължение да предвижда диференциация. Това обаче не води до извод за нарушаване на посочения конституционен принцип, когато диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти (Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г., Решение № 6 от 2010 г. по к. д. № 16/2009 г. и Решение № 12 от 2018 г. по к. д. № 1/2018 г.).

Конституционният съд последователно се придържа към разбирането за равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност, както се приема и в съвременната конституционноправна доктрина и практика (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). В правовата държава законодателят е обвързан да урежда сходните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен начин. Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото (Решение № 3 от 2013 г. по к. д. № 7/2013 г.).

В тази връзка в преценката на законодателя стои определянето на критериите за освобождаване на държавните служители и след като в случая е определен един обективен критерий – придобито и упражнено право на пенсия, неоснователни се

явяват твърденията за въвеждане на дискриминационна разпоредба, нарушаваща равенството на гражданите пред закона.

Както вече беше посочено, принципът на правната сигурност е измерение на правовата държава, но не следва да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения. Освен това, правото на едно лице да заема определена длъжност не е абсолютно по своя характер. То подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер. Такива ограничения могат да произтичат от различни конституционни ценности и принципи (Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12/1997 г.).

В мотивите за измененията в ЗДСл е посочено, че промяната „...ще даде възможност да се предложат свободни места на млади висококвалифицирани кадри, които да стартират кариерата си в държавната служба и да намерят реализация в България, както и ще предостави възможност за кариерно развитие и по-добра мотивация на държавни служители със стаж в администрацията.“ Изложеното обосновава легитимна цел, която преследва законодателят, основана на обективни критерии.

Освен това, като се имат предвид разпоредбите на чл. 106, ал. 1, т. 5 и 5а от ЗДСл и чл. 328, ал. 1, т. 10 – 10в от Кодекса на труда, логично е лицата, придобили право на пенсия да имат житейското очакване, че техните правоотношения биха могли да бъдат едностранно прекратени от органа по назначаването/работодателя още повече, че правото съответния служител да бъде освободен в посочените случаи възниква от момента на придобиване на правото на пенсия, без да е необходимо същото да е било упражнено. В тази връзка неоснователно се явява твърдението за нарушаване принципа на правната сигурност с предвиждането на новото прекратително основание, при което е необходимо кумулативното наличие, както на придобитото право на пенсия, така и неговото упражняване.

Лицата, засегнати от промяната в ЗДСл се ползват от правото си на обществено осигуряване и получават пенсионно плащане, поради което е несъстоятелно твърдението, че са нарушени провъзгласените в чл. 51 от Конституцията на Република България принципи на обществено осигуряване и на социално подпомагане.

Освен, че измененията на ЗДСл не засягат упражненото право на пенсия на държавните служители, те не засягат и правото им на труд – лицата не са ограничени да престираат своя труд по служебни правоотношения по специални закони (напр. Закона

за Министерството на вътрешните работи, Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, Закона за Държавна агенция „Разузнаване“ и др.), а също и по заместване, могат да работят по трудови правоотношения или по граждански правоотношения, могат да упражняват свободна професия и т.н.

Относно твърденията за въвеждане на обратно действие на новото основание за несъвместимост при назначаване на държавни служители следва да се има предвид и следното: както в правната доктрина, така и в съдебната практика се прави разграничение между обратно действие на закона, когато той преурежда юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който приключва едно правоотношение (ретроактивност *stricto sensu*), и случаите, когато нововъведен правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили (привидна, несъщинска ретроактивност – незабавно прилагане на закона). В своята практика Конституционният съд, като подчертава, че правилото за неретроактивност е проява на конституционните принципи за правова държава и законност, приема, че „...хипотезата на прилагане на новия закон към заварено правоотношение не е равнозначна на обратно действие на новия закон (Решение № 12 от 2010 г. по к. д. № 15/2010 г., Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г., Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). Конституцията не съдържа забрана за обратно действие на правните норми във всички области на правото, а тя произтича от върховенството на правото като конституционен принцип (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и е приложима към хипотезите на ретроактивност *stricto sensu*, когато се нарушава доверието в правната система, правната сигурност и придобити права. Изрична забрана в този смисъл се съдържа единствено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията по отношение на наказателните закони, които предвиждат нови или по-тежки санкции от отменените. Не е изключен ретроактивен ефект на закона в гражданскоправните отношения и той може да бъде обоснован с публичен интерес. Докато ретроактивност *stricto sensu* е допустима само по изключение, несъщинска ретроактивност е по правило възможна. Конституционният съд счита, че несъщинската ретроактивност отива извън границите на конституционно допустимото само тогава, когато този избор на законодателя е неподходящ или не е необходим за постигането на целите на промяната, или ако интересът на засегнатите субекти има тежест, по-голяма от тази на основанията на законодателя да извърши промените, каквото в настоящия случай считаме, че не е налице.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на гореизложеното, считаме, че исканията на президента на Република България и на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 96 от ЗДБРБ за 2019 г., чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 от ЗДСл и § 15 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г. са неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

С уважение,

КИРИЛ АНАНИЕВ

Министър на здравеопазването