



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на образованието и науката

№ 0104 - 27
14.02.2019 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

От КРАСИМИР ВЪЛЧЕВ – МИНИСТЪР НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 16/2018 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Образувано е конституционно дело по искане 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.) (обн., ДВ, бр. 103 от 13.12.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.), поради противоречие с чл. 51, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, на § 14, т. 1, 2, 3, б. „а“ и на § 15 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗДБРБ за 2019 г., поради противоречие с чл. 116, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §14 от ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г., с която се създава нова т. 8 към чл. 7, ал. 2 от Закона за държавния служител (обн.,

ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., последно изм. и доп. бр. 103 от 13.12.2018) (ЗДСл), както и на разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г. (обн. ДВ, бр. 103 от 13.12.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) (ЗДБРБ за 2019 г.).

С определение от 15.01.2019 г. Конституционният съд е конституирал като заинтересована институция министъра на образованието и науката, въз основа на което изразявам становище по искането на президента на Република България и на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на § 14, т. 1, 2, 3, б. „а“ и на § 15 от ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г.

Считам, че искането на президента на Република България и на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 14, т. 1, 2, 3, б. „а“ и на § 15 от ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г. е неоснователно. Не е налице противоречие с чл. 116, ал.1, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В подкрепа на тази теза представям следните аргументи:

С ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г. се правят промени в Закона за държавния служител (ЗДСл), които засягат статута на държавния служител. С § 14, т. 1 към несъвместимостите при назначаване на държавни служители по чл. 7, ал. 2 от ЗДСл се добавя ново обстоятелство - упражнено право на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или чл. 69б от Кодекса за социално осигуряване. Предвидено е това ново обстоятелство да не се счита за несъвместимост, когато държавният служител работи по служебно правоотношение по заместване (чл. 15, ал. 1 и чл. 81в, ал. 6 от ЗДСл), както и при споделено изпълнение на длъжност (чл. 84а от ЗДСл). С §14, т. 3, б. „а“ като несъвместимост упражненото право на пенсия е включено сред прекратителните основания по чл. 103, ал. 1, т. 4 от ЗДСл. По силата на § 15 държавните служители, назначени към датата на влизането в сила на закона, са длъжни да уведомяват органа по назначаването, че са упражнили правото си на пенсия. Техните служебни правоотношения се прекратяват от органа по назначаването с едномесечно предизвестие.

Съгласно исканията, отправени до Конституционния съд, са посочени следните несъответствия на промените в ЗДСл:

Несъответствие с чл. 116 от Конституцията на Република България

Въведената с § 14, т. 1 от ЗДБРБ за 2019 г. нова несъвместимост - упражнено право на пенсия - чл. 7, ал. 2, т. 8 от ЗДСл., не представлява обстоятелство, противоречащо на конституционните принципи и по специално на чл. 116 от основния закон. По никакъв начин не може да се установи противоречие между конституционното изискване на чл. 116, ал. 1 за изпълнението на службата в обществен интерес и нововъведеният текст на §

14, т. 1 от ЗДБРБ за 2019, поради следните аргументи:

Съгласно чл. 116 от Конституцията на Република България 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.

Легално определение на понятието „държавен служител“ е дадено в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДСл, според която държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител. Съгласно чл. 6 от ЗДСл., държавният служител изпълнява държавната служба въз основа на назначаване от компетентен орган на държавна власт. Длъжностите, които се заемат от държавните служители, се определят в Класификатор на длъжностите в администрацията, който се приема от Министерския съвет и се обнародва в Държавен вестник. Легална дефиниция на понятието „длъжност в администрацията“ е дадено в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, според която „длъжност в администрацията“ е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на Закона за Министерството на вътрешните работи, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, на Закона за изпълнение на наказанията или на Закона за дипломатическата служба, въз основа на определени изисквания и критерии, свързана е с конкретен вид дейност на лицето, което я заема и се изразява в система от функции задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. От своя страна, ЗДСл не дава определение на понятието „държавна служба“. Такова определение няма и в останалите разпоредби на действащото българско законодателство и то се извежда от теорията. Държавната служба е трайно изградена институция, осигуряваща постоянното и непрекъснато функциониране на държавния апарат за реализиране на държавни цели и задачи. Държавна служба съществува не само при държавните административни органи, но и при другите органи, осъществяващи държавни функции. Държавната служба не е непосредствено свързана с производството на материални ценности, тя не е материално-производствена дейност, но тя може да бъде дейност по подготвяне на условията за осъществяване на материално производство. Държавната служба е институция на държавата и има за основно предназначение да реализира държавната политика, държавните интереси, както и обществения интерес, представен в държавната политика. Функционирането на

държавната служба е свързано с упражняването на държавна власт и при осъществяването ѝ винаги се действа от името на държавата и затова държавната служба е израз на държавно-властнически правомощия и нейното нормално функциониране се гарантира от държавната власт, като при нужда за целите на изпълнение на задачите на държавната служба може да се прибегне и до държавна принуда. Държавната служба се осъществява на основата на правото - тя е правно регламентирана и представлява система от правни норми, общи и специални, които уреждат принципите и правилата на осъществяване на държавната служба, правата и задълженията на държавните служители, отговорността и зависимостта между функционирането на държавната служба в различните държавни органи и звена. Държавната служба е правно регламентирана, свързана с упражняването на държавната власт, дейност за осигуряване на трайно и непрекъсваемо функциониране на държавния апарат. Като обобщение може да се каже, че държавната служба е изградена с цел да се организира постоянното осъществяване на функциите на държавата. Тя е административно-правен институт.

Понятието „държавна служба“ е дефинирано и в Решение № 5/1993 на КС на РБ, което сочи „че най-общо държавната служба е дейност по осъществяване на функциите на държавата“. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи. Този най-общ смисъл на понятието „държавна служба“ обаче не изключва и особеностите, с които то се употребява в Конституцията и които то придобива в зависимост от конкретното си систематично място и от съответния правен институт, с който е пряко свързано.

Несъвместимостта за заемане на държавна служба не следва да се разглежда единствено като гаранция на спазването на принципа на разделението на властите или на забрани, свързани с частните интереси на лицата, заемащи длъжности за държавни служители. В този смисъл се разглежда и пригодността да се изпълнява публична длъжност, която включва не само наличието на изисквания, гарантиращи общата дееспособност и професионалната компетентност на лицето, но и отсъствието на несъвместимости.

Държавната администрация в последните години повиши значително изискванията към държавните служители, като търсенето на нови висококвалифицирани кадри продължава. Тази промяна се очаква да доведе до повишаване качеството на работа на държавната администрация, както и до по-ефективно използване на новите технологии.

Пред служителите, упражнили правото си на пенсия, освен работа по заместване, съществува и възможността да бъдат наемани по трудови правоотношения както в

бюджетния сектор, така и в частния сектор, като по този начин правото на труд на тази категория служители не се ограничава.

Несъответствие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България.

В исканията се твърди, че с оспорените разпоредби се нарушава и принципа на равнопоставеност съгласно чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като се допуска нееднакво третиране на лицата в зависимост от правното основание за тяхното пенсиониране, а същевременно предвиденото ново прекратително основание е приложимо само за държавните служители по безсрочно трудово правоотношение, а не и за тези по заместване.

Разпоредбата на § 14, т. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г. не нарушава конституционния принцип на равенството пред закона и не е налице несъответствието ѝ с чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България, поради следното:

Когато длъжностите, които следва да се заемат при условията на чл. 15, ал. 1, чл. 81в, ал. 6 или на чл. 84а от ЗДСл, са от съществено значение за съответната администрация и за заемането им се изискват специфични знания и умения за осъществяване функциите на длъжността, тогава напълно обосновано е да бъдат назначавани лица, заемали такава или подобна длъжност, в т.ч. и упражнили правото си на пенсия по чл. 68, чл. 68а, чл. 69 или чл. 69б от КСО. Временният характер на работата и невъзможността да се намери бързо подходящ служител, който да осъществява функциите на конкретната длъжност за срочния период, обуславя необходимостта от назначаването на лица, упражнили правото си на пенсия по чл. 68, чл. 68а, чл. 69 или чл. 69б от КСО, каквото е предвиденото изключение в § 14, т. 1 от ПЗР на

Относно назначението по чл. 84а от ЗДСл в § 1, т. 2 от Допълнителната разпоредба на ЗДБРБ за 2019 г. е дадена легална дефиниция за „ключова длъжност“ – това е длъжност, определена от органа по назначаването, изпълнението на която оказва съществено влияние за постигането на стратегическите цели и осъществяването на оперативните дейности в съответната администрация. Ключовата длъжност изпълнява функции, свързани със специалната компетентност на органа на власт, допринася за изпълнението на дългосрочните стратегически цели и за изпълнението на заложените стратегически приоритети на съответната администрация, съобразени с програмата на правителството. Ако длъжността остане незаета, дори и за кратко време, ще доведе до значителни затруднения в постигането на целите на администрацията. Длъжността изисква високо специализирани знания и умения, които трудно могат да се заменят (за длъжността трудно може да се намери заместник). Поради тази причина, на ключова длъжност не би могло да

бъде назначено лице, без същото да притежава необходимите знания, умения и способности. Такива притежава именно служител, упражнил правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, чл. 68а, чл. 69 или чл. 69б от КСО

Несъответствие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Поддържа се становище, че прилагането на въведената нова несъвместимост към служебни правоотношения, възникнали преди влизането на ЗДБРБ за 2019 г. в сила, е в несъответствие с прогласения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава. Във връзка с това се посочва, че законодателни промени, установяващи нови несъвместимости, не могат да имат обратно действие, а следва да се прилагат само за държавните служители, които ще бъдат назначени след влизане в сила на закона. Според вносителя прекратяването на заварени служебни правоотношения на основание упражнено право на пенсия, води до засягане на вече придобити права, което е недопустимо, ако не е мотивирано в полза на висш обществен интерес (Решение № 7 от 2001 г. на Конституционния съд). Във връзка с това е изложено, че свързани с правовата държава са и принципите за правната сигурност, предвидимост и стабилност, принципът за забрана на обратното действие на правните норми, както и принципът за закрила на законно придобити права (Решение № 7 от 2009 г., Решение № 12 от 2010 г., Решение № 4 от 2014 г., Решение № 10 от 2016 г. на Конституционния съд).

От това твърдение не става ясно кои придобити права ще се засегнат. Придобито право в този случай е едно - правото на пенсия. Това право не се засяга по никакъв начин със законовите промени. Правото на труд също не се засяга, тъй като на лицата, упражнили право на пенсия, не им се отнема възможността за полагане на труд, а само заемането на определени длъжности в държавната администрация.

Несъвместимостта, в качеството ѝ на правопрекратяващ служебното правоотношение юридически факт, може да съществува от самото начало на заемане на службата или да се породи впоследствие при осъществяване на обстоятелствата, предвидени в чл. 7, ал. 2 от ЗДСл, сред които е и лицето да е придобило и упражнило право на пенсия. Правото на труд на държавния служител е защитено и може да бъде обект на ограничения, за да се гарантира общия интерес. Ограничение на това право е допустимо при наличие на легитимна цел и пропорционалност между целта и степента на ограничението.

Въз основа на гореизложеното изразявам становището, че искането на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 96 от ЗДБРБ за 2019 г.,

поради противоречие с чл. 51, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, на § 14, т. 1, 2, 3, б. „а“ и на § 15 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г., поради противоречие с чл. 116, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §14, с която се създава нова т. 8 към чл. 7, ал. 2 от ЗДСл., както и на разпоредбата на § 15 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г., са неоснователни.

КРАСИМИР ВЪЛЧЕВ

Министър на образованието и науката