

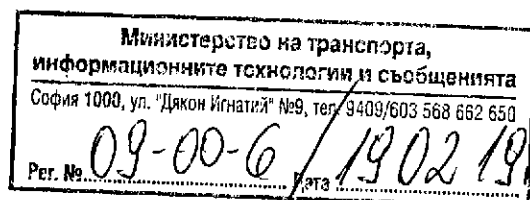


КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 57 К 1 16 / 18 г.  
Дата ..... 20.02.19 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЪР НА ТРАНСПОРТА, ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И  
СЪОБЩЕНИЯТА

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



СТАНОВИЩЕ

по исканията на президента и омбудсмана за обявяване на  
противоконституционност на чл. 96 и §§ 14 и 15 от Закона за държавния бюджет  
на Република България за 2019 г. (обн. ДВ, бр. 103 от 2018 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В Конституционния съд е постъпило искане на президента на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 103 от 2018 г., ЗДБ 2019 г.), по повод на което е образувано к. д. № 16/2018 г. Постъпило е искане и от националния омбудсман, като то частично се припокрива с направеното от президента. Предвид констатираната идентичност в предмета на оспорване к. д. № 2/2019 г., образувано по искането на омбудсмана, е присъединено за съвместно разглеждане и решаване към к. д. № 16/2018 г.

В искането на президента е застъпена позицията, че разпоредбата на чл. 96 от ЗДБ 2019 г., касаеща постъпленията от първоначалното концесионно възнаграждение при предоставяне на концесия за строителство на обект „Гражданско летище за обществено ползване София“ (летище София), нарушава конституционното право на гражданите на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията, КРБ), както и че е приета в противоречие с принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от КРБ. С цитираната разпоредба е предвидено изключение от приложното поле на чл. 11, ал. 1 от Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (ЗДФГУДПС), който определя източниците на приходи във фонда. Съгласно чл. 11, ал. 1 от ЗДФГУДПС сред тези източници са приходите от концесии, отчетени по държавния бюджет, като чл. 96 от ЗДБ 2019 г. предвижда, че това правило на ЗДФГУДПС не се прилага по отношение на първото плащане на концесионера към държавата при възлагане на концесия на летище София.

Освен това, в искането на президента се атакуват и § 14, т. 1, 2 и 3, б. „а“ и § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ 2019 г., с които се правят промени в

Закона за държавния служител (ЗДСл). Разпоредбите се атакуват с доводи за противоречие с основни принципи и положения в Конституцията, свързани с правния статут на държавните служители. С тях се въвежда ограничение за заемане на държавна служба от лица, които са упражнили правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст, освен в случаите на заместване или споделено изпълнение. Посоченото обстоятелство се въвежда съответно като основание за прекратяване на служебните правоотношения на тези лица. Съгласно § 15 от ЗДБ 2019 г. заварените служебни правоотношения се прекратяват от органа по назначаване с едномесечно предизвестие. Измененията и допълненията в ЗДСл, направени със ЗДБ 2019 г., се оспорват като противоконституционни и от омбудсмана на Република България.

С определения от 15 януари 2019 г. Конституционният съд е конституирал заинтересованите институции, сред които Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС), и им е дал възможност да представят писмени становища по исканията на президента и на омбудсмана. В тази връзка и в указания ни в писмо изх. № 09/КД от 17 януари 2019 г. срок изразяваме следното становище по направените искания:

### **1. Относно постъпленията от първоначалното концесионно възнаграждение по договора за възлагане на концесия на летище София**

**1.1.** На първо място, в искането на президента до Конституционния съд се оспорва съответствието на чл. 96 от ЗДБ 2019 г. с конституционните норми, свързани с правото на гражданите на обществено осигуряване, и предписващи приемането на законодателство, което да е предсказуемо за субектите с оглед реализацията на техните конституционно признати права. Според президента приетото от Народното събрание решение първото плащане по договора за концесия на летище София да не бъде отчетено като постъпление в Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система застрашава именно упражняването на правото на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1 от Конституцията (и по-специално на пенсионно осигуряване) поради създаване на риск за стабилността на пенсионната система, съответно поради недостатъчност на средствата за реалното изплащане на пенсиите.

Според нас изложените от президента аргументи са несъстоятелни и не обосновават противоречие на оспорваната законова разпоредба с чл. 51, ал. 1 от КРБ.

Правото на обществено осигуряване, съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията е сред основните права на гражданите. В своята практика Конституционният съд многократно се е произнасял по различни проявления на правото на обществено осигуряване. Изхождайки от същността и спецификата на основните права на гражданите в социалната сфера, сред които е и правото на пенсионно осигуряване, като вид обществено осигуряване, Конституционният съд е изразил разбирането си за необходимостта от позитивни действия на държавата за предприемане на необходимите и очаквани мерки и създаване на условия и гаранции, като през годините последователно е застъпвал виждането, че преценката за начините на реализация на правото на обществено осигуряване е от компетентността на обикновения законодател, от когото се очаква да създаде правила и ред за осъществяването на това основно право на гражданите.

В мотивите към Решение № 21 от 1998 г. по к. д. № 18 от 1997 г. се посочва: „Разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява правото на обществено осигуряване и социално подпомагане. Правото на пенсионно осигуряване, като вид социално осигуряване, се обхваща и защитава от тази разпоредба. То принадлежи към

основните права на гражданите и е неотменимо. Конституционната разпоредба обаче не определя условията и реда за неговото възникване и осъществяване. Оттук следва, че конституционният законодател е оставил тези въпроси ... за отговор от закона. Законодателят е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципи и изисквания на основния закон“.

Това разбиране е развито и в Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г., цитирано в искането на президента „разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на общественно осигуряване и социално подпомагане, *без да указва реда, начина, принципите и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане*. За реализиране на това, по своята същност, социално право трябва да се погрижи държавата. То е нейно задължение, което се предопределя и от преамбюла на Конституцията, където е обявена за „социална държава“. Тя трябва да предприеме и извърши необходимите действия за създаване на нормативна система за общественно осигуряване. Тъй като нормативният акт трябва да урежда основни обществени отношения във връзка с прилагането на прогласено от Конституцията основно право на гражданите, не може да има никакво съмнение, че този нормативен акт трябва да бъде закон. Следователно в компетентността на законодателния орган е да създаде законовата уредба за общественно осигуряване, която да обезпечи реалната възможност на гражданите да се ползват от предоставеното им с чл. 51, ал. 1 от Конституцията социално право. Иначе тази конституционна разпоредба би останала една неприложима декларация. *Законодателят преценява по целесъобразност каква система за общественно осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми*“. В този смисъл са и Решение № 12 от 1997 г. по к. д. № 6 от 1997 г. и Решение № 21 от 1998 г. по к. д. № 18 от 1997 г.. Общественото осигуряване е система за взаимопомощ и солидарност, чрез която се защитава общия интерес, като от набираните вноски на всички осигурени се обезпечават материалната защита на изпадналите в нужда членове на общността поради настъпването на определени осигурени рискове (болест, злополука, старост, смърт и др.). За пълното осъществяване на конституционното право на общественно осигуряване е необходимо да се създаде нормативна система с подходяща структура и принципи на осигуряването“.

Също, съгласно мотивите към Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15 от 2011 г. „Гражданите имат право на общественно 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 общественно осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми (Решение на КС № 5 от 2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г.) и да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципите на Основния закон (Решение на КС № 21 от 1998 г. по к. д. № 18 от 1997 г.)“.

Изцяло в прерогативите на Народното събрание като орган на законодателната власт е да прецени по какъв начин и чрез какви средства и мерки да осигури балансирана, стабилна и ефективна система за социално осигуряване, включително в частта, касаеща пенсионното осигуряване, която да гарантира реалното изплащане на съответните обезщетения на осигурените лица.

Системата на общественото осигуряване в Република България е установена от обикновения законодател в Кодекса за социално осигуряване, който, за да обезпечи правото на пенсионно осигуряване на гражданите, възприема тристълбовия модел на пенсионна система, т. е. законодателят е направил необходимото за осъществяването на конституционното право на общественото осигуряване като е създал нормативна система с подходяща структура и принципи на осигуряване.

Структурата на социалноосигурителната система в страната е установена в Кодекса за социално осигуряване (КСО). Съобразно залегналия в чл. 3, т. 5 от КСО принцип за фондова организация на системата в чл. 18 от закона са определени осигурителните фондове, в които се обособяват средствата на държавното общественото осигуряване, в т.ч. фонд „Пенсии“, фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ (военнослужещи и служители по Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража) и фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“. Съгласно чл. 19, ал. 1 от КСО Народното събрание приема ежегодно закон за бюджета на държавното общественото осигуряване, който включва консолидиран бюджет на държавното общественото осигуряване, бюджетите на фондовете по чл. 18 от закона и бюджета на Националния осигурителен институт (НОИ). Съгласно чл. 21 и сл. от КСО приходите във фондовете се формират по правило от осигурителните вноски на осигурените лица, трансфери от държавния бюджет, различни такси, както и лихви, дивиденди, дарения, завещания и други и се разходват за изплащане на пенсии и добавки към тях, включително за осъвременяване и индексирание на размерите на пенсионните плащания, както и за профилактика и рехабилитация.

Освен това, в КСО е предвидено и допълнително задължително пенсионно осигуряване, което се осъществява при условията и по реда на част втора, дял втори от закона въз основа на договор между осигуреното лице и пенсионноосигурително дружество или въз основа на служебно разпределение, в случай че лицето не е избрало универсален, съответно професионален пенсионен фонд. Съгласно чл. 46 от КСО гражданите могат да изберат да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд.

Описаното по-горе е израз на общественото осигуряване като система за взаимопомощ, чрез която се защитава общия интерес, като от набираните вноски на всички осигурени лица се обезпечават материалната защита на изпадналите в нужда членове на общността поради настъпването на определени осигурени рискове, в т.ч. старост. Коментиранията уредба е цялостна и последователна и е приета именно с оглед практическата реализация на правото на общественото осигуряване на гражданите, установено в чл. 51, ал. 1 от КРБ.

В допълнение към тази уредба на общественото осигуряване, основана на задължителност и всеобщност на осигуряването и солидарност на осигурените лица, отчитайки някои обществени фактори като застаряване на населението, ниска раждаемост, емиграция, съответно неблагоприятно съотношение между броя на лицата в трудоспособна и броя на пенсионерите, които биха могли в дългосрочен план да повлияят негативно върху стабилността на пенсионната система, през 2008 г. законодателят е решил да създаде резервен фонд, в който да се акумулират и инвестират допълнителни средства освен тези, които се набират от основните приходоизточници на пенсионните фондове. Видно от мотивите на вносителя на проекта на Закона за Държавния фонд за гарантиране на устойчивост на държавната пенсионна система, както и от обсъжданията, проведени в Народното събрание в

рамките на законодателната процедура, фондът е предвиден като финансов резерв в случаите на съществен недостиг на средства за фонд „Пенсии“, който не може да бъде компенсиран, включително чрез отпускане на допълнителни средства от централния бюджет. Както е определено изрично и в чл. 1, ал. 2 от ЗДФГУДПС фондът цели осигуряването при необходимост на допълнителни средства към бюджета на държавното обществено осигуряване за фонд „Пенсии“. При недостиг на средства от установените в КСО източници на приходи във фонд „Пенсии“ ще е възможно да бъде прехвърлен финансов ресурс от Държавния фонд за гарантиране на устойчивост на държавната пенсионна система по преценка на законодателя. Конкретните размери на трансферите се определят със закона за държавния бюджет за съответната година. Създаването на фонда е допълнителна мярка, приета от държавата, за осигуряване на целеви паричен резерв при евентуална криза в пенсионната система, и то от такова естество, че да не може да бъде преодоляна чрез основните механизми, предвидени в КСО, включително предоставяне на държавна субсидия.

Безспорно е, че Държавният фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система от неговото създаване е разглеждан като част от концепцията за развитие на пенсионната система. Съществуването или не на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система обаче, не би могло да се разглежда като предопределящо за осъществяването на правото на гражданите на обществено осигуряване. Фондът е само един от съпътстващите инструментите, които законодателят е приел да ползва за целите на социалната политика на държавата. Винаги е възможно с оглед потребностите на обществото, неговото обществено-икономическо развитие, държавата да определи и други организационни модели. Установеният в Конституцията социален (обществен) модел на осигуряване е гарантиран чрез принципите и правилата на Кодекса за социално осигуряване.

Освен това, приходите от концесии, отчетени по държавния бюджет не са единствените приходоизточници на фонда. Съгласно чл. 11, ал. 1 от ЗДФГУДПС сред източниците за набиране на средства във фонда, наред с постъпленията от концесии, са и постъпленията от приватизация, отчисления в размер на двадесет и пет на сто от отчетения за съответната бюджетна година излишък на държавния бюджет, както и при необходимост и по преценка на компетентните държавни органи – приходи от други източници. Към момента съгласно Средносрочната стратегия за инвестиране на средствата на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система за периода 2018-2020 г., приета с Решение № 658 на Министерския съвет от 2017 г., наличностите във фонда към средата на 2018 г. са около 3 милиарда лева.

Фактическият контекст, свързан със състоянието на пенсионното осигуряване, в който е прието атакуваното изключение от правилата за натрупване на постъпления във фонда, се съдържа на първо място в приетия Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2019 г. (*ЗБДОО 2019 г.*) и мотивите към него. В него са заложили следните основни параметри на бюджета за настоящата година:

- запазват се размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ и фонд „Пенсии за лицата по чл. 69 на нивото от предходната година, както и съотношението между осигурителите и осигурените лица;
- за пенсиите, отпуснати след 31 декември 2018 г. процентът за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула се увеличава от 1,169 на 1,2;
- от 1 юли 2019 г. пенсиите, отпуснати до 31 декември 2018 г., включително, се увеличават с 5,7 на сто;
- минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и социалната пенсия за старост, както и свързаните с тях пенсии и добавки се увеличават от 1 юли с 5,7 на сто;

• максималният размер на получаваните една или повече пенсии, считано от 1 януари 2019 г. до 30 юни 2019 г. се запазва на 910 лв., а от 1 юли 2019 г. се увеличава до 1200 лв., като мярката се прилага за всички пенсии без оглед на момента на отпускането им.

Посочени са проектобюджетите на отделните осигурителни фондове, като общият финансов резултат по тях и по бюджета на НОИ е балансиран на нула.

В мотивите на вносителя на проекта на ЗБДОО 2019 г. се отбелязва, че разработването на проекта на консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване по приходите и разходите за 2019 г. се основава включително на очакваното изпълнение на бюджета на държавното обществено осигуряване за 2018 г. Към края на годината се очаква приходите (без трансферите) да бъдат 6796,1 млн. лв. и изпълнението спрямо плана да бъде с 223,9 млн. лв. повече (3,4 на сто). Разходите (без трансферите) за 2018 г. се очаква да бъдат 11 104,6, с 0,4 на сто повече от планираните, или 44,7 млн. лв. преразход, включително средствата за изплащане на еднократни допълнителни суми към пенсиите в размер на 51,0 лв. Очакваните трансфери за 2018 г. са в размер на 4487 млн. лева, което е с 0,2 млн. лв. повече получени трансфери. Очакваният излишък по консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване е в размер на 179,4 млн. лв.

Разходите за пенсии за 2019 г. са 9988, 2 млн. лв. Предвидените средства за 2019 г. са с 533,8 млн. лв. или с 5,6 на сто повече средства за пенсии в сравнение със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2018 г.

В дългосрочен план перспективите за развитието на пенсионната система в страната са описани в Дългосрочна прогноза на фондовете на държавното обществено осигуряване за периода 2016-2060 г., подготвена в НОИ. Действително, както се обръща внимание в искането на президента, прогнозата е системата да остане на дефицит през целия анализиран период. Това, обаче, не води само по себе си и независимо от останалите влияещи демографски, икономически и други фактори непременно до очакване да настъпи кризисна ситуация, която да наложи безалтернативно използване на средства от Държавния фонд за гарантиране на устойчивост на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система. Впрочем, фондът изобщо не се коментира в разглеждания документ. Анализите сочат, че през следващите няколко години на прогнозния период дефицитът ще намалява, достигайки в периода 2021-2023 г. най-ниските си нива от около 4,0 % от БВП. В периода 2017-2040 г. дефицитът ще се задържа на нива под 5% от БВП, като се очаква да достигне максимално 6,8 % от БВП през останалия период до 2060 г. Това от своя страна влияе на размера на държавната субсидия, която ще се отпуска за компенсиране на недостига от средства от осигурителни вноски и гарантиране на изплащането на дължимите социални обезщетения, включително на пенсиите.

Трябва да се вземе под внимание също конкретният обхват на атакуваната законова норма. С чл. 96 от ЗДБ 2019 г. е предвидено изключение от чл. 11, ал. 1 от ЗДФГУДПС, като е постановено, че първоначално концесионно възнаграждение при отдаването на концесия на летище София ще постъпи в държавния бюджет, като няма да се отрази като приход в Държавния фонд за гарантиране на устойчивост на държавната пенсионна система. Изключението е само по отношение на това еднократно плащане и не се отнася до всички други бъдещи парични постъпления за държавата от концесията, която се предвижда за срок от 35 години. Съгласно Част 2 от Приложение № 4 към документацията на концесионната процедура, в която са установени изискванията към финансовите оферти на потенциалните концесионери, предлаганият размер на годишно концесионно възнаграждение за концедента (държавата) не може да бъде по-малък от 7 669 378, 22 евро без включен ДДС или около 15 милиона лева без

включен ДДС. Следователно, очакваните постъпления за целия период на концесията са над 500 милиона лева без включен ДДС. Тези финансови средства ще постъпят в Държавния фонд за гарантиране на устойчивост на държавната пенсионна система съгласно правилото на чл. 11, ал. 1, т. 3 от ЗДФГУДПС.

Не следва в никакъв случай да се пропуска и обстоятелството, че в случая не се изключват всички постъпления от концесии през 2019 г., а само приходите от първоначално концесионно възнаграждение по договора за възлагане на концесия за строителство на обект „Гражданско летище за обществено ползване София“, т. е. касае се за приходоизточник с еднократен характер. Също така, този приходоизточник е възможен, но не и гарантиран.

С оглед на изложените по-горе факти и обстоятелства, според нас искането на президента за обявяване на противоконституционност на чл. 96 от ЗДБ 2019 г. поради противоречие на чл. 51, ал. 1 от КРБ е неоснователно.

Не могат да бъдат споделени твърденията на искателя, че с разпоредбата на чл. 96 от ЗДБ 2019 г. законодателят се отклонява недопустимо от принципите на социалната държава и застрашава упражняването на конституционно гарантираното право на гражданите на социално осигуряване. Оспорената разпоредба не засяга нито един от белезите на общественото осигуряване, посочени в мотивите към Решение № 9 от 2017 г. на Конституционния съд по к. д. № 9 от 2016 г. („а) налице е субективно право; б) негов предмет е осигуряването; в) общоупотребимия български език думата „осигуряване“ означава обезпечаване, снабдяване, доставяне, набавяне, даване; в) осигуряването е всеобщо – субективното право принадлежи на всеки гражданин; г) осигуряването е обществено; задължено за него е обществото като цяло, а не в отделни свои части; като принадлежащ към обществото носителят на субективното право е същевременно задължен за осигуряването на останалите; общественото осигуряване следователно е взаимно (солидарно) и задължително; д) то е алеаторно – няма предварителна известност за размера на даването от гражданина за осигуряването на другите и получаваното от него осигуряване; е) субективното право е от вида на социалните права; осъществяването му е задължение на държавата, която трябва да създаде и правната му рамка (Решение № 10 от 2012 г. на КС)“), не засяга и правното положение на осигурените лица.

Също така, следва да се има предвид, че устойчивостта на държавната пенсионна система зависи от редица фактори – икономически, демографски, пазарни и др., и тяхното влияние се управлява чрез различни инструменти – мерки за подкрепа на заетостта, мерки за насърчаване на раждаемостта, мерки за увеличаване на дела на населението в работоспособна възраст, въвеждане на по-строги критерии и механизми за контрол при отпускането на пенсии за инвалидност и пр.

От наличните данни, разчети и прогнози за състоянието на пенсионната система не може да се направи извод, че решението на законодателя за различно предназначение на постъпленията от първоначалното концесионно плащане за летище София от това, предписано като общо правило в чл. 11, ал. 1 от ЗДФГУДПС, застрашава упражняването на конституционно гарантираното право на гражданите на социално, и по-специално на пенсионно осигуряване, още по-малко в степен, която би могла да обуслови нейната противоконституционност.

Държавният фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система функционира съобразно предназначението си, установено в чл. 1, ал. 2 от ЗДФГУДПС и акумулираните в него средства биха могли по необходимост да бъдат трансферирани към фонд „Пенсии“ с оглед гарантирането на реалното изплащане на пенсиите на правоимащите лица.

Освен това, предвид приемането на оспорвания чл. 96 от ЗДБ 2019 г. средствата от еднократното плащане по концесионния договор за летище София, в случай, че такова бъде извършено през 2019 г., ще постъпят в държавния бюджет и разходването им би могло да е насочено към реализацията на държавната политика във всяка една област, включително за субсидиране на пенсионната система, ако това е необходимо, или за изпълнението на други приоритетни дейности по преценка на законодателя съгласно правомощията му по чл. 84, т. 2 от Конституцията.

Не на последно място, прави впечатление, че в публикуваните мотиви към проекта на ЗДБ 2019 г., пенсионната реформа и планираното увеличение на размера на пенсиите не са поставени под условие от размера на отчисленията, които ще бъдат направени от централния бюджет в полза на фонда за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система.

Допълнителен аргумент в полза на изразеното от нас намираме и в своеобразния условен характер на постъпленията от приватизация и концесии в Държавния фонд. Ако като израз на политиката на изпълнителната или законодателната власт дадена приватизационна сделка или концесия не се осъществи (например, към ЗПСК съществува цял списък от предприятия, които по правило не са обект на приватизация), то не може да се твърди, че е налице застрашаване на приходите в този фонд. По същата логика, единични изключения от правилото на чл. 11, ал. 1 от ЗДФГУДПС на още по-малко основание могат да доведат до риск за пенсионната система, тъй като осъществяването на концесионната или приватизационната сделка само по себе си не е бъдещо сигурно събитие.

1.2. На второ място, в искането за обявяване на противоконституционност на чл. 96 от ЗДБ 2019 г. се поддържа разбиране, че разпоредбата противоречи на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от КРБ, поради липса на мотиви за нейното приемане и проявата на непоследователност при законодателното регулиране на обществените отношения. Освен това, приетото в чл. 96 от ЗДБ 2019 г. изключение от чл. 11, ал. 1 от ЗДФГУДПС се критикува и поради това, че такава възможност не е предвидена в устройствения закон на фонда. В тази връзка бихме искали да направим следните възражения:

Еднократното постъпление от авансовото концесионно плащане за летище София е заложено в проекта на бюджет за 2019 г. Съгласно дадените указания от Министерството на финансите средствата са разчетени като приход по централния бюджет без да преминават през приходната част на МТИТС. Целевият им характер по приходно съдържание се ангажира с развитието на сектор „Транспорт“, т.е. към настоящия момент е преценена необходимост от преразпределение на средствата в същия сектор.

По повод на нормативния текст са проведени пространни разисквания преди гласуването и приемането му в Народното събрание. Включително и от стенограмата от дебатите в пленарна зала става ясно, че планираното изключение от постъпленията от фонда е мотивирано с това средствата от авансовото концесионно плащане за летище София да останат в транспортния сектор, като с тях евентуално бъдат компенсирани натрупаните задължения на „Холдинг Български държавни железници“ ЕАД (*Холдинг БДЖ*). Погасяването на задълженията на дружеството би допринесло за съществено подобряване на финансовото му състояние и оптимизиране на дейността му, включително при извършване на обществената превозна услуга с железопътен транспорт, която му е възложена за изпълнение на основание, при условията и по реда на Наредбата за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт (обн. ДВ, бр. 2 от 2002 г., *Наредбата за*



превозните услуги). Както е известно задълженията на Холдинг БДЖ към държавата възникват след като с бюджетни средства са погасени изискуеми вземания на кредитори към дружеството. Това е направено под формата на възмездна финансова помощ чрез бюджета на МТИТС за осигуряване на средства за погасяване на просрочени задължения на Холдинг БДЖ, представляващи главница, лихви и съдебни разноски по изпълнителни дела. Поемането от държавата на дълговете на Холдинг БДЖ в размер на 223 448 801 лв. е нотифицирано и разрешено от Европейската комисия като съвместима с вътрешния пазар мярка за държавна помощ на основание член 107, параграф 3, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Погасяването на задълженията на Холдинг БДЖ и дъщерните му дружества към кредиторите и последващото опрощаване на задълженията към държавата е преценено като необходимо и целесъобразно с оглед на обществения интерес предвид факта, че железопътният сектор е основен за икономическото и социално развитие на всяка страна. Той осигурява ефективен, икономичен и екологичен транспорт, който подпомага и развитието на регионите. В тази връзка осъществяването на целенасочена политика за изграждането на стабилна и безопасна железница, безспорно се явява основен приоритет на държавата. За тази цел е необходимо изграждането на модерна железопътна инфраструктура и поетапно обновяване на подвижния железопътен състав, както и стабилизиране и развитие на дружествата от сектора. Не на последно място, запазването на Холдинг БДЖ като работодател и осигуряването на достъпен железопътен транспорт също е една от основните функции на социалната държава.

Както вече посочихме Холдинг БДЖ (чрез „БДЖ-Пътнически превози“ ЕООД) изпълнява обществената превозна услуга с железопътен транспорт в съответствие с изискванията за покритие, честота, качество, цена и др., предвидени в Наредбата за превозните услуги и сключения между държавата и националния железопътен превозвач договор. Съгласно чл. 8, ал. 1 от наредбата задължението за извършване на обществената услуга се изпълнява с цел осигуряване на транспортни услуги за обществото, които превозвачът, в случай че се съобразява с търговския си интерес, не би поел в същия размер или при същите условия. Услугата не се изпълнява на пазарен принцип и с цел реализиране на печалба, а изцяло в обществен интерес при задължения за покриване на редица условия и задължения, които да гарантират нейната достъпност, включително за социално уязвимите групи граждани (сред които са и пенсионерите), за които най-често това е най-икономичният вариант за придвижване. Видно от чл. 16 от Наредбата за превозните услуги специалните ценови облекчения за тези групи граждани са част от минималното съдържание на договора, с който се възлага изпълнението на обществената превозна услуга.

Във връзка с изложеното, подпомагането на Холдинг БДЖ с оглед на осигуряването на достъпен за гражданите железопътен транспорт, също е проявление на социалната държава, при това не по-маловажно от социалното и пенсионното осигуряване, защото осигурява достъпна мобилност на големи групи граждани. Изключението от правилото за постъпленията в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на пенсионната система е мотивирано с друг, не по-малко значим обществен интерес от стабилизиране на железопътния сектор, който изисква своевременни и решителни мерки за преодоляване на констатираните проблеми.

Освен това считаме, че законодателното решение е последователно и предвидимо и не нарушава принципът на правовата държава.

Според Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15 от 2011 г., „Предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика. Предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а оттук – и на самата правова държава. Едновременно с това обаче съдът отчита, че този признак

не следва да се абсолютизира – съвременният конституционализъм както в България, така и по света не посочва изрично такова изискване към законодателя... Такива изменения са приемливи, стига социалната държава да изпълнява задълженията си, като създава условия за осъществяване на основните права на гражданите в социалната сфера.“

Предвид всичко изложено относно основното право на гражданите на обществено осигуряване и относно фонда, вкл. и доколкото не се нарушават нито правната, нито икономическата сигурност на осигурените лица, да се сподели виждането, че с оспорената разпоредба на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. се накърнява принципът на правовата държава би довело именно до „абсолютизиране“ на този признак (предвидимостта на правното регулиране“) на правната сигурност, респ. на правова държава.

В исканията на президента се сочи и това, че изключението от правилата за набиране на приходи в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система е прието при липса в ЗДФГУДПС на такава възможност. Не бихме могли да се съгласим и с този аргумент за непоследователност на законодателя.

Правомощията на законодателя да уреди структурата и функционирането на фонда като допълнителен елемент на пенсионната система произтичат пряко от чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Включването при приемането на ЗДФГУДПС на изричен текст, който да урежда случаите и реда за приемане на изключения от правилата за приходната част на фонда, макар и допустим, не е задължителен вариант от гледна точка на правна техника. Липсата на такъв текст непременно в този закон не е в противоречие с правилата за нормотворчество. Народното събрание е компетентно да уреди въпроса, като по свое усмотрение може да създаде правна норма (изключение) както в ЗДФГУДПС, така и в друг закон. Подобна правна норма съществува например в чл. 155, ал. 2 от Закона за концесиите, където законодателят е предвидил възможност част от паричните постъпления от концесионни възнаграждения за държавни концесии да се превеждат от съответното министерство по бюджетите на общините по местонахождение на обекта на концесията, когато това е необходимо за задоволяването на определен обществен интерес на местно ниво. В тези случаи финансовият ресурс няма да постъпи в Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система.

По сходен начин, чл. 8, ал. 2 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол, допуска в определени хипотези паричните постъпления или част от паричните постъпления от приватизацията на обособени части от имуществото на дружества с държавно участие, да могат да бъдат преведени по сметка на съответното дружество по решение на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол след съгласуване с органа, който упражнява правата на едноличен собственик на капитала. Следователно при взето решение от агенцията в този смисъл, средствата ще остават собственост на дружеството, като отново няма да постъпват във фонда.

От цитираните разпоредби от Закона за концесиите и Закона за приватизация и следприватизационен контрол може да се направи обоснован извод, че законодателят не е имал за цел чрез чл. 11, ал. 1 от ЗДФГУДПС да създаде неотменимо задължение в полза на фонда да се отчислява пълният размер на всеки приход от някой от изброените източници във всеки един случай, в който такива възникват. Тази разпоредба следователно е общо правило, изключения от което могат да се въвеждат със специални закони – Закона за концесиите, Закона за приватизация и следприватизационен контрол и в случая – Закона за държавния бюджет за 2019 г. Следва да се отбележи също, че чл. 96 от ЗДБ 2019 г. предвижда изключение за един конкретен случай, докато в разгледаните по-горе хипотези то може да бъде

приложено нееднократно, като при приватизационните сделки паричните средства дори не постъпват в държавния бюджет.

По изложените съображения, считаме за неоснователно искането на президента за обявяване на противоконституционност на чл. 96 от ЗДБ 2019 г. и в контекста на конституционноустановените принципи на управление на правовата държава.

## **2. Относно промените в Закона за държавния служител**

От страна на президента и омбудсмана се оспорват също и § 14 и § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ 2019 г. С цитираните разпоредби се извършват промени в Закона за държавния служител, като се предвижда, че лицата, които са упражнили правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст не могат да заемат длъжности по служебно правоотношение в държавната администрация. По този начин ще може да се осигурят повече работни места за лицата в трудоспособна възраст, които не са заети на пазара на труда. В тази връзка, в мотивите на вносителя на законопроекта е изведено като приоритет привличането в държавната администрация на млади и висококвалифицирани кадри, с което да се повиши нейната ефективност, качеството на работа, включително чрез модернизация и използване на нови технологии. Сред целите е задържането на тези кадри в страната.

Искането е за обявяване на тази уредба за противоконституционна поради противоречие с правилата, уреждащи статута на държавния служител, както и нарушаване на принципите на правовата държава и равенството на гражданите пред закона. Според нас тук е важно да се отбележи следното:

**2.1.** Както се посочва и в искането на президента, новите правила за несъвместимост, въведени чрез § 14 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ 2019 г., представляват определени ограничения в трудовите права, затова те трябва да бъдат установени в закон и по съображения, свързани със защитата на друг значим обществен интерес. В случая и двете предпоставки са налице – ограниченията са установени чрез съответните систематични допълнения в ЗДСл, като са мотивирани както е посочено по-горе с необходимостта от създаване на условия за реализация в страната на повече млади и квалифицирани кадри и оптимизиране на дейността на държавната администрация. Приемането на разглежданите правила е в правомощията на законодателя съгласно чл. 116, ал. 2 от КРБ, който чрез приемането на законодателна уредба на разглежданите отношения следва да осигури добре функционираща администрация, действаща спрямо волята и интересите на гражданите.

Ограничения във връзка със заемането на длъжност на държавен служител от лица, които са натрупали изискуемите стаж и възраст за получаването на пенсия, съществува и преди въвеждането на атакуваните разпоредби. Съгласно чл. 106, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, при придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст и независимо дали лицето е упражнило това право, органът по назначаването може едностранно и по своя преценка да прекрати служебното правоотношение с едномесечно предизвестие. За сравнение, новите разпоредби касаят единствено лицата, които са се пенсионирали по надлежния ред по собствена инициатива. Също така, съгласно чл. 106, ал. 1, т. 6 от ЗДСл, отново едностранно по волята на органа по назначаването, могат да бъдат освобождавани и лицата, които са били назначени като пенсионери. В тази връзка, с новите разпоредби се уеднаквява подходът спрямо пенсионерите на държавна служба, като се премахва различното третиране на лицата в

зависимост от това, кога е извършено пенсионирането – преди или след назначаването на длъжност.

Приетата нова мярка, също така, е в обхват, който е необходим и достатъчен за постигането на заявените цели. Така например, изключението, свързано със заемането на държавна длъжност по заместване или в условията на споделено изпълнение е обусловено от временния характер на правоотношението и това, че по-специално споделеното изпълнение се прилага като вариант за полагане на труд когато е необходимо предаването на знания и умения за изпълнение на длъжността, т.е. осигуряване на приемственост (така чл. 84а, ал. 4, т. 2 от ЗДСл).

Както е засегнато и в мотивите към законопроекта, освободените от длъжност пенсионери ще могат освен по заместване в държавната администрация да бъдат наемани по трудови правоотношения както в бюджетния, така и в частния сектор, като по този начин се гарантират трудовите им права. В тази връзка, не може да бъде споделено мнението, че законодателната мярка нарушава принципите на социалната държава, тъй като отрича правото на труд, съответно на трудово възнаграждение и обществено осигуряване на определена категория лица. Още повече, че става въпрос за онази категория лица, която се е възползвала от правото си на пенсиониране, възможен мотив за което е преустановяването на трудовата дейност.

**2.2.** С § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ 2019 г. се постановява, че служебните правоотношения на назначени към датата на влизането в сила на законодателните промени държавните служители, които са упражнили правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст, се прекратяват от органа по назначаването с едномесечно предизвестие. Разпоредбата се оспорва с доводите, че с нея по недопустим начин се придава обратна сила на новите правила и съответно се засягат вече придобити права от лицата в разрез с принципите на правна сигурност, предвидимост и стабилност на нормативната уредба.

На това място следва да се обърне внимание, че „както в правната доктрина, така и в съдебната практика се прави разграничение между обратното 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)“, какъвто е настоящият случай. 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 обратното действие на новия закон“ (така в редица решения на Конституционния съд – Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г., Решение № 12 от 2010 г. по к. д. № 15 от 2010 г., Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6 от 2011 г., и др.). Докато ретроактивност *stricto sensu* е допустима само по изключение, несъщинска ретроактивност е по правило възможна, когато законодателните цели не могат да бъдат надхвърлени от интереса на индивида в продължаващото действие на предишния закон. Незабавното прилагане на закона е съвместимо с принципа на закрила на правната сигурност, когато е подходящо и необходимо, за да бъде постигната преследваната от закона цел, и се остане в границите на разумно приемливото при цялостно балансиране на различните интереси.

По настоящото дело се касае именно за случай на несъщинска ретроактивност на новоприетите нормативни текстове, свързани със статута на държавните служители.

Правилото на § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ 2019 г. цели да уреди заварените към момента на влизане в сила на текстовете служебни правоотношения занаяпред, а не да преурежда вече осъществили се елементи на тези правоотношения по различен начин. Възприемането на този подход е продиктувано от това да се осигури практическата реализация на обсъжданата законодателна мярка в ЗДСл и съответно да бъдат постигнати декларираните цели от нейното въвеждане. Неприемането на уредба по отношение на заварените отношения с пенсионираните държавни служители, съответно продължаването на тяхното съществуване, би могло да постави под съмнение ефекта от мярката, доколкото значителна част от работните места реално няма да бъдат достъпни за заемане от приоритетните за държавата кадри за неопределен, в редица случаи вероятно продължителен период от време.

В свое решение – Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г., Конституционният съд, включително въз основа на досегашната си практика, отбелязва също, че очакванията на правните субекти да не се променя законодателството не са обект на безусловна защита. Безспорно, предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика във всяка една област, но едновременно с това съдът отчита, че „този признак не следва да се абсолютизира, като съвременният конституционализъм както в България, така и по света не посочва изрично таква изискване към законодателя“. Конституцията не изисква неотменност на законодателството, а следователно не може и да има конституционно легитимирано очакване, че когато отпаднат основанията за дадено решение, законодателят няма да промени своята преценка и съответно нормативната уредба.

В разглеждания случай, законодателят, с оглед и на представените към проекта на ЗДБ за 2019 г. мотиви, е възприел нуждата да промени условията за заемане на държавна служба, за да постигне именно баланс в защитата на интересите на различните засегнати обществени групи, да създаде условия за реализацията и на млади и висококвалифицирани кадри в държавната администрация, с което като цяло би се повишило качеството в нейната работа в интерес на цялото общество.

**2.3.** Неоснователни са и доводите, че въведената нова несъвместимост поради упражнено право на пенсия следва да се обяви за противоконституционна на самостоятелно основание доколкото води до колизия с друга норма в ЗДСл, уреждаща хипотеза на прекратяване на служебно правоотношение.

В Решение № 2 от 2013 г. по к. д. № 1 от 2013 г. Конституционният съд за пореден път потвърждава своето разбиране, че „не всяко правно несъвършенство може да обуслови противоконституционност на основата на противоречие с принципа на правовата държава“, като се позовава включително на свои предходни решения, в т.ч. Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г., Решение № 14 от 2000 г. по к. д. № 12 от 2000 г. и Решение № 6 от 2005 г. по к. д. № 3 от 2005 г. Съдът приема, че принципът на правовата държава не бива да бъде неприсъщо натоварван. Евентуални вътрешни противоречия в законодателната уредба и/или неясноти при нейното прилагане по принципно не са достатъчни за обявяването на съответните разпоредби за противоконституционни. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало най-малкото да се признае на Конституционния съд компетентност за проверка на съответствие на „законите със законите“ – нещо, което Конституцията не предвижда. Съдът посочва, че въвеждането на изискване за вътрешна съгласуваност на законовата уредба има отношение към принципа на правовата държава, но само при условие, че установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни

ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни.

Според нас, настоящият случай по същество не разкрива противоречие между отделни норми на поведение, предписани в ЗДСл, което най-малкото да не може да бъде преодоляно чрез тълкуване, съгласно установените принципи. Така например, ако се приеме, че има припокриване между отделните прекратителни хипотези, сочени в искането на президента – чл. 103, ал. 1, т. 4 и чл. 106, ал. 1, т. 6 от ЗДСл, то по правило би следвало да се приложи по-новата правна норма.

В заключение, считаме за неоснователни и исканията на президента и на омбудсмана за обявяване на противоконституционност на § 14 и § 15 от Закона за държавния бюджет за 2019 г., с които се правят изменения и допълнения в Закона за държавния служител.

**С уважение,**

**Росен Желязков**

Министър на трансформацията,  
информационните технологии и обединенията