



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

№ 1208/2019 г.  
Гр. София, 19.02. 2019 г.

Вх. № 59 KL  
Дата 20.02.19 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТ А Н О В И Щ Е ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15/2018 г.

### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Със свое определение от 24.01.2019 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 22 от Закона за местните данъци и такси (обн., ДВ, бр. 117 от 10.12.97 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 98 от 27.11.18 г.) и за установяване на противоконституционност и произнасяне по съответствие с чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г. и с чл. 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи на чл. 9, ал. 4, изр. второ и ал. 5, изр. второ от Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15 от 06.02.98 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 98 от 27.11.18 г.).

В съответствие с предоставената възможност изразявам становище по конституционосъобразността на чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ от Закона за митниците (ЗМ).

Искането за обявяване на противоконституционност на чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ от Закона за митниците, е **частично основателно** в частта относно предвидената възможност директорът на Агенция „Митници“ да прекратява правоотношението с посочените в нормите лица без предизвестие и по негова преценка.

Атакуваните разпоредби на чл. 9, ал. 4, изр. второ и ал. 5, изр. второ ЗМ регламентират правна възможност за директора на Агенция „Митници“ без предизвестие и по негова преценка, съгласувано с министъра на финансите, да прекратява правоотношенията с главните директори на главни дирекции, с директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление и с директорите на териториалните дирекции.

Главните директори на главни дирекции, директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление и

директорите на териториалните дирекции в Агенция „Митници“ са държавни служители по смисъла на чл. 5, ал. 1 от Закона за държавния служител и чл. 13, ал. 3 от Закона за администрацията. Възложените на тези лица ръководни функции ги определя като висши държавни служители.

В свое Решение № 4/30.03.1993 г. по к.д. № 3/1993 г. Конституционният съд отбелязва, че в Конституцията липсва изрично определение на понятието „държавна служба“. В административно правната теория се приема, че за държавния служител (лице, което изпълнява държавна служба) е характерно, че с дейността си осъществява определена държавна функция, заема определено място в системата на държавния апарат, за осъществяването на тази дейност е упълномощен с назначението или избора си и я извършва срещу трудово възнаграждение. В този смисъл той има призната компетентност за осъществяване на съответните държавни функции. Видът и характерът на държавните функции са без значение. Всички държавни функции се осъществяват на практика чрез държавната служба, респективно - чрез държавния служител.

В чл. 116, ал. 1 от Конституцията има регламентация на статута на държавния служител – изпълнител на волята и интересите на нацията. Държавните служители са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Конституционният съд в Решение № 11/30.04.98 г. по к.д. № 10/ 98 г. ги определя като „траен, независим от политическите промени гръбнак на държавата“, а тази им функция изисква стабилитет на служебното положение. Затова и чл. 116, ал. 2 от Конституцията изисква условията за освобождаване на държавните служители да се определят със закон. Такава законодателна уредба се съдържа в Закона за държавния служител, където са доразвити базисните конституционни положения за статута на държавните служители. В този смисъл е и Решение № 9/28.07.16 г. по к.д. № 8/2016 г. на Конституционния съд.

Конституционно закрепеният принцип на служебен стабилитет на държавния служител е предпоставка за професионално и безпристрастно изпълнение на служебните функции и гаранция срещу политически влияния и външен натиск. Именно принципът на стабилитета изисква ясни и обективни критерии, регламентирани със закон, за прекратяване на служебното правоотношение с този служител.

Правната регламентация за прекратяване на служебното правоотношение на държавния служител е уредена в Глава шеста на Закона за държавния служител. В чл. 107 изчерпателно са посочени хипотезите на едностранно прекратяване на правоотношението от органа по назначаване: когато държавният служител бъде лишен с присъда от правото да упражнява професия или дейност или да заема длъжността, на която е назначен; при отказ да заеме предложена подходяща служба при трудоустрояване; при дисциплинарно уволнение; неспазване на задължението за уведомяване по чл. 27; при наличие на обективна невъзможност да изпълнява служебните си задължения; когато заеманата длъжност трябва да бъде освободена за възстановяване от незаконно уволнен държавен служител; при установен конфликт

на интереси с влязъл в сила съдебен акт; когато държавният служител е назначен без конкурс, а такъв се изисква; когато служителят не е преминал през проверка за почтеност.

С оспорваните разпоредби на директора на Агенция „Митници“ е дадено правомощие без предизвестие, еднолично и по своя преценка (макар и съгласувано с министъра на финансите) да прекратява служебните правоотношения с главните директори на главните дирекции, с директорите на териториалните дирекции и на дирекциите от специализираната администрация в ЦМУ. Законът за митниците не въвежда никакви критерии, въз основа на които ще се формира тази преценка, което означава, че тя е може да бъде в голяма степен субективна. Липсата на законова регламентация несъмнено създава предпоставки за непредвидимост и произвол и влиза в противоречие с принципите на стабилитет и политически неутралитет на държавния служител.

Посочената категория висши държавни служители не могат да бъдат освобождавани от длъжност по политическа целесъобразност, тъй като не са органи на управление и не заемат длъжност въз основа на лично политическо доверие. Напротив, те са политически неутрални.

Оттук следва и противоконституциоността на атакуваните разпоредби, тъй като се препятства изпълнението на целите, които чл. 116 от Конституцията преследва, а както е посочил КС в Решение № 11/30.04.1998 г. по к.д. № 10/1998 г.: „без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции“.

Основателни са аргументите, изложени в искането на президента, за несъответствие с чл. 56 от Конституцията.

Липсата на ясни и обективни критерии при извършване на преценка от страна на директора на Агенция „Митници“ при прекратяване на правоотношението с посочените служители и изцяло субективният характер на тази преценка препятстват възможността съдът да осъществи ефективен съдебен контрол. Съдът се произнася само по законосъобразността на оспорения административен акт и дали е спазена процедурата по издаването му, а не проверява правилността на преценката.

По този начин прекратяването на служебното правоотношение с посочената категория висши държавни служители няма да подлежи на съдържателен съдебен контрол и освободените от работа лица ще бъдат лишени от пълноценна защита пред съд, което е тяхно конституционно право. Оспорваните разпоредби засягат и друго конституционно регламентирано право на тези служители – правото на труд.

Конституционният съд е приел в Решение № 11/30.04.1998 г. по к.д. № 10/98 г., че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията „допуска изключване на съдебен контрол от законодателя само по отношение на определени административни актове във връзка с административни, а не с договорни трудови правоотношения. Но и в хипотезата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията такова изключване е недопустимо, когато се засягат основни конституционни права -

Решение № 21 по к.д. № 18 от 1995 г.“.

Конституционният съд е последователен в практиката си, че по силата на чл. 56 от Конституцията правото на защита представлява „основно, всеобщо и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено). ... Правото на защита е преди всичко основно право на гражданите, за да охрани техните права и законни интереси. Систематическото му място в Конституцията - главата за основните права, сочи особеното значение, което му придава законодателят. От друга страна, правото по чл. 56 от Конституцията има всеобщ, универсален характер. С него разполага всеки гражданин за защита на нарушени права или законни интереси. При наличието на правен интерес то включва в себе си субективното право като гарантирана възможност от закона за действие, както и правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес“ (Решение № 3/17.05.1994 г. по к.д. № 1/1994 г.). Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията задължава законодателя да предвиди процесуални норми за охрана на различните права и законови интереси на гражданите.

Въведеният ред за прекратяване на правоотношението по преценка на директора на Агенция „Митници“ е несъвместимо и с чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и с чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека, тъй като пречатства възможността за упражняване на ефективен съдебен контрол и за защита на правата на гражданите пред съд.

Подобно прекратяване на служебното правоотношение с висши държавни служители (едностранно, без предизвестие и въз основа на субективна преценка на органа по назначаване), ги поставя в неравнопоставено и неблагоприятно положение в сравнение с другите служители в Агенция „Митници“, спрямо които са приложими правилата на Кодекса на труда (когато се прекратява трудово правоотношение) и Закона за държавния служител (когато се прекратява служебно правоотношение).

Разписаните в КТ и ЗДСл процедури за освобождаване са ясно и детайлно регламентирани и са обвързани с конкретни основания и срокове за прекратяване на правоотношението, като са предвидени и съответните средства за защита срещу незаконно уволнение и следващите от това последици при отмяната му. Докато чл. 107 ЗДСл и чл. 330 КТ в приоритетната си част обвързват едностранното и без предизвестие прекратяване на служебно правоотношение с обстоятелства, релевиращи на виновно поведение на държавния служител, нормите на чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 от Закона за митниците не предвиждат такива предпоставки, но за сметка на това постигат същите санкционни последици.

В случаите на едностранно прекратяване на служебно правоотношение без предизвестие, на държавния служител не се дължи обезщетение, за разлика от останалите хипотези на прекратяване на служебно правоотношение (по взаимно съгласие, по молба на служителя, едностранно с предизвестие от органа по назначаване), което сочи, че с оспорваните разпоредби на обсъжданите висши държавни служители е признато виновно поведение по презумпция, като това по чл. 107, ал. 1 и 2 ЗДСл, без да са извършили нарушение.

Неравното третиране на тези държавни служители в сравнение с други държавни служители от митническата администрация влиза в сериозно противоречие и с принцип на равенство, прогласен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяко демократично общество и основно право на гражданите. В чл. 6, ал. 2 КРБ то е формулирано като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Този принцип е общ за цялата правна система на Република България.

В свое Решение № 14/10.11.1992 г. по к.д. № 14/1992 г. Конституционният съд изрично е отбелязал, че „[з]а да гарантира прогласения принцип за равенство на всички граждани пред закона, чл. 6, ал. 2 посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране. Това са раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. С това Конституцията е обявила изрична забрана по отношение на посочените социални признаци. Те са правно недопустими като основания за ограничение на права или за създаване на привилегии“.

В своята практика Конституционният съд многократно е посочвал, че извън посочените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията признаци, е допустимо да се създават ограничения на права спрямо определени субекти или да се предоставят привилегии (Решение № 1 от 1993 г. по к.д. № 32 от 1992 г.), но въвеждането им не трябва да е произволно, а да има сериозно основание - то се налага или е предвид определена обществена необходимост.


Сред най-важните характеристики на принципа на равенството пред закона е задължението, което той отправя към законодателната власт да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво. В сферата на правото на труд гражданите не могат да се третират различно и ако това се допусне трябва да са налице достатъчно сериозни основания. Конституционният съд приема, че единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепените в Конституцията права на гражданите. Ограничението на правата трябва да бъде съобразено с чл. 57 от Конституцията (Решение № 11/05.10.2010 г. по к.д. № 13/2010 г.).

Оспорените с искането разпоредби създават неоправдани и непропорционални ограничения за обсъжданата категория висши държавни служители, без да е налице легитимна цел и да е спазен принципът за съразмерност.

Принципът на съразмерност на наложените ограничения е нарушен. Един от конститутивните елементи на този принцип е изискването използваното средство за защита на съответната ценност от обществен интерес да ограничава в най-малка степен правото на защита. Ограничението трябва да е разумно и да не надвишава степента, необходима за постигане на съответната легитимна цел. Този принцип е наложен безусловно в системата на съвременна съдебна защита на основните права и е присъщ на всяка съвременна демократична правова система - чл. 4, ал. 1 от

Конституцията (Решение № 4/23.02.2001 г. по к.д. № 15/2000 г.).

Несъответствието на атакуваните пред КС разпоредби с чл. 6, ал. 2, чл. 56 и 57, чл. 116 от Конституцията аргументират противоречие и с принципа на правовата държава, регламентиран в чл. 4, ал. 2 КРБ. Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Смисълът на тази норма е в цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото и нито един закон не може да им противоречи - чл. 5, ал. 1 от Конституцията (Решение № 2/21.01.1999 г. по к.д. № 33/1998 г.).

ГЛАВЕН ПРОКУРОР  СОФИР ЦАЦАРОВ