

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 49 КБ
Дата 15.02.19г.

**ДО
ПРОФ. ДЮН БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Конституционният съд ми отправи покана да представя правно мнение по предмета на конституционно дело № 16/2018 г. (към което е присъединено к.д. № 2/2019 г.).

В отговор представям на вниманието на Съда мнението си по предмета на делото.

Дата: 14.02.2019 г.

С уважение:

(Доц. д-р Зорница Йорданова)

ПРАВНО МНЕНИЕ
ПО ПРЕДМЕТА НА КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 16/2018 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Производството по образуваното пред КС дело № 16 от 2018 г. е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България. Делото е образувано по искане на президента на Републиката за обявяване противоконституционност на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (ЗДБРБ, обн., ДВ, бр. 103 от 13.12.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.), на чл. 7, ал. 2, т. 8; чл. 84а, ал. 1, т. 1; чл. 103, ал. 1, т. 4 от Закона за държавния служител (ЗДСл., обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., посл. изм. и доп. бр. 103 от 13.12.2018 г.) и на § 15 от преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2019 г. Към посоченото конституционно дело е присъединено за съвместно разглеждане и решаване к.д. № 2/2019 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. и на § 15 ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г.

В искането на президента се претендира на първо място, че чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г. ограничава приходоизточниците на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (ДФГУДПС), с което законодателят се отклонява недопустимо от принципите на социалната държава и застрашава упражняването на конституционното право на гражданите на социално осигуряване. Изтъква се и противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. По отношение на втората група атакувани разпоредби президентът сочи, че с въвеждането на нова несъвместимост при назначаване на държавни служители и предвиждането на ново прекратително основание на нейна основа се надхвърля конституционно определената рамка в чл. 116, ал. 1 от Конституцията. Според държавния глава мотивите на оспорените разпоредби не се характеризират с директна конституционноправна релевантност и не могат да оправдаят приетата нова несъвместимост. Твърди се и нарушение принципа на равнопоставеност по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Поддържа се, че прилагането на въведената нова несъвместимост към служебни правоотношения, възникнали преди влизането на ЗДБРБ за 2019 г. в сила, не съответства на принципа на правовата държава. 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, както и че същото противоречи на принципите за правна сигурност, предвидимост и стабилност, забрана на обратното действие на правните норми, както и за закрила на законно придобити права.

В искането на омбудсмана също се твърди, че чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ), както и на абзац 3 и 5 от Преамбюла ѝ. Посочено е, че атакуваната разпоредба ограничава правата на гражданите, упражнили правото си на изчерпателно изброените видове пенсии по КСО, относно достъпа им до държавна служба, както и конституционното им право на труд, на трудово възнаграждение и на обществено осигуряване, а също и нарушава принципа на социалната държава. Изтъква се противоречие с принципа на правовата държава и поради това, че разпоредбата води до липса на последователност и предвидимост на правната уредба. Изложени са съображения за противоречие с легитимните правни очаквания, както и с конституционния принцип за равенство на гражданите пред закона. Сочи се, че прекратяването на служебното правоотношение по силата на § 15 ПЗРЗДБРБ за 2019 г. накърнява правната сигурност при законосъобразно и добросъвестното упражнено от гражданите право на пенсия. Така се нарушава конституционната ценност за сигурност на основните права, която Преамбюлът на Конституцията е въздигнал във върховен принцип. Вносителят поддържа, че прекратяването на служебните правоотношения по силата на § 15 ПЗРЗДБРБ за 2019 г. представлява придаване на обратно действие на закона, което е допустимо само по изключение и с изрична разпоредба на закона. Застъпено е виждането, че избирателното прекратяване на служебни правоотношения представлява пряка дискриминация, противоречаща на чл. 14 КЗПЧОС.

Накратко ще изложа съображенията си по първата разпоредба, атакувана от президента. Чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г. ограничава приходоизточниците на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, изключвайки от тях „приходите от първоначално концесионно възнаграждение по договора за възлагане на концесия за строителство на обект „Гражданско летище за обществено ползване София“ – публична държавна собственост“. Законът съгласно чл. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА) е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Т.е. трайните и основни обществени отношения следва да бъдат уредени именно със закон, от чиито разпоредби са допустими изключения само ако законът предвижда възможност за това. Със ЗДБРБ за 2019 г. се изключва от приходоизточниците на ДФГУДПС определен вид приход, без това да е отразено в специалния закон и без да се отчитат особеностите на конкретния фонд, който следва да гарантира стабилност и устойчивост на пенсионната система на страната. В Закона за ДФГУДПС не е предвидена възможност за изключване на конкретен обект от дадена група източници за финансиране на Фонда, още по-малко с разпоредба на Закона за държавния бюджет за съответната година. В теорията, както и в практиката на Конституционния съд, е очертана разликата между

бюджетните и останалите закони. В Решение № 2 от 12.05.2009 г. по к.д. № 1/2009 г. например КС приема, че за разлика от всички други закони ЗДБ има едногодишно действие – срочно и еднократно. Съдът посочва „спецификата на предметното съдържание на този закон – бюджетът, със своя повтарящ се, но винаги различен по своята конкретност предмет, както и бюджетните отношения с характера си на основни обществени отношения, неподдаващи се на трайна, но изискващи периодично своята едногодишна, с оглед на действието си във времето уредба”¹.

Оспорената разпоредба разколебава принципите на правна предвидимост и правна сигурност, компоненти на понятието „правова държава”, решимостта да се изгражда която е в основата на приемането на действащата Конституция на Република България (Преамбюл и чл. 4 КРБ). Тъй като ролята на Фонда е да гарантира устойчивостта на пенсионната система на държавата при кризисни ситуации, той има своята роля в процеса на реализиране правата на гражданите на обществено осигуряване и социално подпомагане (чл. 51), на защита на правата и законните им интереси (чл. 56). Така се осигурява и неотменимостта на основните права (чл. 57 КРБ). С премахването на приходоизточник на Фонда се дава възможност тези основни права на гражданите да бъдат накърнени. В допълнение, създава се прецедент, който би могъл да доведе до произволно изключване и на други източници за финансиране на Фонда, без да се изменя специалният закон и без да се посочват изрично предназначението и начина на разходване на пренасочените средства. Дава се възможност тези средства да бъдат разходвани по други направления без санкцията на парламента, който приема (по предложение на правителството, но след обсъждане и уточняване на конкретните параметри) бюджетния закон. В допълнение, в мотивите на Решение № 2 от 04.02.2014 г. по к.д. № 3/2013 г., както и на други свои решения КС прави разграничение между бюджетни средства и средства с целево предназначение с оглед различния им правен режим. Става въпрос за различия както от гледна точка на набирането, така и на разходването на тези средства. Фондовете са форма за натрупване на средства в системата на финансите и обособяването на тези средства с оглед на определена цел. Същността на фонда може да се определи като свързване на дадена категория източници на финансови средства с дадено направление за тяхното разходване. Важно е според КС да се подчертае, че приходите, които се свързват с него, са ресурси само на фонда и за други цели те не могат да се отклоняват. Поради това считам, че в тази си част искането на президента следва да бъде уважено.

¹ За установяване конституционната граница на активността на изпълнителната власт в лицето на МС, която ЗДБ е длъжен да спазва, КС се връща „към въпроса за обема и характера на конституционно установените правомощия на НС и МС по повод на държавния бюджет, като изцяло се съобразява с постигнатия баланс между тях, който не може да бъде дебалансиран чрез законова уредба, още по-малко, чрез разпоредба на годишен закон за държавния бюджет”.

В правното си мнение ще съсредоточа разсъжденията си предимно върху оспорените разпоредби на чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл. и § 15 ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г.

Както президентът на Републиката, така и омбудсманът атакуват въвеждането на новата пречка за назначаване на държавни служители по чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл., а именно придобитото и упражнено право на пенсия при условията на изчерпателно посочени разпоредби от Кодекса за социално осигуряване („стандартната“ пенсия за осигурителен стаж и възраст, пенсията за ОСВ в намален размер по чл. 68а КСО, както и ранното пенсиониране на военнослужещите по ЗОВСРБ, на държавните служители по ЗМВР и ЗИНЗС, както и на лицата по чл. 69б КСО, работили при първа и втора категория труд). За посочените групи пенсионери се въвежда не само забрана да бъдат назначавани като държавни служители, а и прекратяване на служебните правоотношения на всички „заварени от закона“ държавни служители, назначени след упражняване правото им на пенсия, с изключение на назначените по заместване или при условията на споделено изпълнение на длъжността по чл. 84а, ал. 1, т. 1 ЗДСл.².

Считам, че оспорените разпоредби не съответстват на чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 6, ал. 2, чл. 48, ал. 1 и 3 и чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Съображенията ми в тази насока са следните:

1. По отношение правната същност на новото основание за недопустимост до държавна служба

Новата разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 от Закона за държавния служител (ЗДСл.) въвежда забрана за назначаване на държавна служба на лица, упражнили правото си на пенсия на основание изчерпателно посочени разпоредби от КСО. Упражнено правото на пенсия означава, че лицето преди заемането на държавна служба е извършило конкретно правно действие за своето пенсиониране, от което черпи впоследствие съответните права на пенсионер³. В повечето от останалите хипотези по чл. 7, ал. 2 ЗДСл. сме изправени пред същинска несъвместимост – т.е. забрана за едновременно заемане на длъжности или извършване на дейности паралелно със заемането на държавната служба (например забрана държавен служител да бъде едновременно общински съветник, народен представител, да работи по трудово правоотношение и т.н.). Оспореното ново основание се родее по-скоро с института на недопустимост в смисъла на начални изисквания и забрани за назначаване (аналогично на неизбираемостта при изборните длъжности), отколкото с несъвместимостта в собствен смисъл. В тази връзка, систематичното ѝ място би

² Новата редакция на чл. 84, ал. 1, т. 1 ЗДСл. също е атакувана от президента, но тя съдържа препращане към новото основание за прекратяване на служебно правоотношение по чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл, поради което няма да я анализирам самостоятелно.

³ При пенсионирането има предприемане на правно действие от правоимащото лице за упражняване на вече придобитото право на пенсия, вследствие на което се поражда трайно правно състояние. Получаването на пенсионното плащане от своя страна може да бъде спряно или прекратено на посочените в КСО основания.

било по-скоро в ал. 1 на чл. 7 ЗДСл., доколкото пенсионирането може да се подреди логически до пълнолетието, като последното бележи началния, а упражняването правото на пенсия - крайния възможен момент за заемане на държавна служба.

Несъвместимостта може да бъде дефинирана най-общо като правно установена съвкупност от длъжности и дейности, които едно лице не може да заема или изпълнява от момента на избирането или назначаването си на публична длъжност до края на мандата, респективно до освобождаването от поста. При вече заемана длъжност, несъвместима с новозаетата, обичайно се предвижда срок за прекратяване на несъвместимостта, респективно за избор между двете дейности. Непредприемането на съответните действия в срок е основание за освобождаване от длъжност. Правната уредба на несъвместимостта може да съдържа забрана или ограничение длъжностно лице да заема определени правни позиции или придобива и ползва определени правни качества в частния си живот, или забрана за паралелно осъществяване на различни по функции и място в държавния апарат длъжности. Целта на този институт, както и на другите юридически способности за гарантиране на независимостта при осъществяване на публична длъжност (деклариране на имущество и частни интереси, ограничения след освобождаване от длъжност и др.) е да осигурят добросъвестното, необвързано с външни фактори и безпристрастно осъществяване на държавновластническите функции при опазване на обществения интерес и ценностите на социума.

В теорията се сочи, че изискванията за несъвместимост (конкретно в конституционното право) имат следните основни цели: да осигурят разделението на властите - хоризонтално (между законодателната, изпълнителната и съдебната власт) и вертикално (между местни, национални и наднационални органи), както и да предотвратят конфликт на интереси, с което да гарантират разделението между сферата на държавата и тази на гражданското общество⁴, иначе казано - между публичната и частната сфера. В конкретната хипотеза обаче няма основания да се приеме, че целта е някоя от горепосочените. Докато при търговската дейност, личните, семейни и йерархични връзки или работата по друго правоотношение съществува риск от увреждане на държавния, респ. обществения интерес или за нарушение на принципа за разделение на властите, тук е трудно да се обоснове наличието на подобен риск.

С оглед на гореизложеното, оспорената разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. не въвежда типична форма на несъвместимост. Тя предвижда основание за недопустимост - забрана за назначаване като държавни служители на определени категории лица, упражнили преди заемането на държавна служба правото си на пенсия за ОСВ по определени текстове на КСО. Тази забрана е въведена като изначална и непреодолима, тъй като правото на пенсия е вече упражнено и този юридически факт не може да бъде елиминиран, докато отстраняването на някои от

⁴ Вж. Танчев, Е., М. Белов. Сравнително конституционно право. С.: Сиби, 2009, с. 435.

другите „несъвместимости“ по чл. 7, ал. 2 от ЗДСл. е възможно (например чрез подаване на оставка от другата заемана длъжност). Оспорената разпоредба не предвижда нито възможност за отстраняване на „несъвместимостта“, нито опция за запазване на длъжността – НОИ служебно предоставя информация на органите по назначаване за наличието на упражнено право на пенсия, като след получаването на съответните данни следва императивно наложеното от закона прекратяване на правоотношението.

След разсъжденията относно правната характеристика на новата забрана за заемане на държавна служба се поставя въпросът дали тя нарушава конституционните принципи и разпоредби.

2. По отношение същността и принципите при осъществяване на държавна служба, засегнати с атакуваните разпоредби на Закона за държавния служител

Държавната служба в широк смисъл⁵ следва да бъде осъществявана в съответствие с Конституцията и закона, в обществен интерес, добросъвестно и с необходимата отговорност. Значим компонент на законовите гаранции за спазване на тези принципи са изискванията за заемане на държавна служба и установените пречки и несъвместимости по време на нейното изпълнение. Въвеждането на изисквания и забрани за назначаване на държавни служители (каквото е извършено и с атакуваната разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл.) би следвало да има за цел именно обезпечаване спазването на тези принципи. Оспорената нова точка в чл. 7, ал. 2 ЗДСл. ограничава правото на достъп до държавна служба на конкретно определени категории лица, с което нарушава **правото на равен достъп до държавна служба**, прокламирано както в международното право (чл. 21 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 25 от Международния пакт за граждански и политически права и др.), така и в разпоредбите на българската Конституция относно равенството на гражданите пред закона (чл. 6), правото на труд (чл. 48) и правото на обществено осигуряване⁶ (чл. 51). Ограничаване правата на

⁵ Съгласно мотивите на КС към Решение № 5 от 06.04.1993 г. по к.д. № 6/1993 г., държавната служба най-общо 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. За нея се предвижда и обикновено се получава възнаграждение. Това не е дейност, непосредствено свързана с производството на материални ценности.

⁶ В Решение № 11 от 29.07.1992 г. по к.д. № 18/1992 г. КС изтъква значимостта на предвиденото в чл. 51, ал. 1 от Конституцията право на обществено осигуряване. То е сред основните права на гражданите на РБ и неговото отменяване или ограничаване нито е предвидено в Конституцията, нито е оправдано от гледище на други установени и защитени от Конституцията ценности... Разбиране, прокарвано неотменно в постановяваните от Съда решения, е, че нищо не е равнозначно на ценността на човешките права... Българската Конституция, подобно на редица други, познава възможността да се ограничава временно упражняването на някои права. Няма обаче основание да се отмени или ограничи упражняването на правото на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1), нито тепърва да се създават неравенства или основания за нееднакво третиране, като се нарушава друг конституционен принцип (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), без да е сигурно, че по този начин се постига обществена справедливост. В Решение № 2 от 04.02.2014 г. по к.д. № 3/2013 г. КС приема: „Правото на здравно осигуряване по чл. 52, ал. 1 от Конституцията е от изключително значение за живота на гражданите, поради което Конституцията го регламентира като тяхно основно право. То е неотменимо (чл. 57, ал. 1 от Конституцията). Неговото съществуване следва пряко от Конституцията като

граждани е възможно само ако е предвидено в закон, обосновано е със значима и постижима легитимна цел, и стига да е необходимо и пропорционално на тази преследвана законна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане. Конституционният съд неведнъж се е произнасял, че поначало ограничаването на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности. Ограничението обаче е несъразмерно, когато не намира оправдание в цел, насочена към „опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси“ (вж. Решение № 14 от 04.11.2014 по к.д. № 12/2014 г. и Решение № 10 от 06.07.2017 г. по к.д. № 10/2016 г.). В Решение № 14/2014 г. относно ограничаването на правото на достъп до съда КС сочи като първо легитимно основание за такова ограничение необходимостта да бъдат опазени основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление и др. Второ, стесняването на достъпа до съда би било оправдано, ако е необходимо, за да бъде предотвратено засягането на други особено важни интереси на обществото, каквито са осигуряването на отбраната и сигурността на страната, осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Във всички случаи ограничението трябва да съобразява принципа на съразмерността – да е наложително за защитата на посочената категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел.

В конкретния случай идеята на законодателя (видно от мотивите към ЗДБРБ) е “да се предложат свободни места на млади висококвалифицирани кадри, които да стартират кариерата си в държавната служба и да намерят реализация в България и да се „предостави възможност за кариерно развитие и по-добра мотивация на държавни служители със стаж в администрацията“. Смята се, че промяната ще

върховен закон и от непосредственото действие на нейните разпоредби. (Решение № 8 от 04.07.2012 г. по к.д. № 16/2011 г.). Безспорно същото се отнася и за правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, прогласено от чл. 51, ал. 1 от Конституцията (Решение № 5 от 29.06.2000г. по к.д. № 4/2000 г.). Конституцията не конкретизира реда и начина на практическо прилагане на посочените социални права. За реализирането им трябва да се погрижи държавата чрез предприемането и извършването на необходимите действия за създаване на нормативна система за обществено осигуряване. Конституцията изисква законодателят да предвиди и съответните гаранции за реализиране на конституционно закрепените права, както и да се въздържа от приемането на актове, които могат да ги накърнят. Държавата е длъжна да гарантира и защитава социалните права, а не да създава юридически пречки за осъществяването им (Решение № 14 от 23.11.2000 г. по к.д. № 12/2000г.). Конституционноправната защита включва както задължението на държавата да създаде законова система на обществено осигуряване, така и задължение да гарантира реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили. Конституцията определя българската държава като правова. В основата на правовата държава стоят конституционализмът и законността. Точното спазване на Конституцията и законите е основен неин белег. Законите трябва да изразяват конституционно закрепените принципи и да предлагат справедливи и социално оправдани решения в рамките на регулираната материя...”. В Решение № 10 от 29.05.2018 г. по к.д. № от 4/2017 г. КС отново потвърждава важността на правото на труд и на обществено осигуряване като „екзистенциални права на личността, включително на служителя, защото са пряко свързани с материалната основа на съществуването му.“

доведе до „повишаване качеството на работа на администрацията и по-бързо и ефективно използване на новите технологии“. Законодателят е приел, че за реализиране на тази цел е необходимо да бъдат прекратени служебните правоотношения на лицата, които, вече упражнили правото си на определени видове пенсия, продължават да заемат държавна служба. Промяната е въведена чрез ЗДБРБ за 2019 г., от което прозира идеята работещите пенсионери по посочените текстове на КСО да не „тежат“ допълнително на бюджета. Работещите пенсионери получават и плащане за осъществяваната дейност, за която подлежат на задължително осигуряване по КСО, и пенсия. Конституционният съд обаче е приемал, че едновременното получаване на двете плащания е допустимо (Решение № 12 от 25.09.1997 г. по к.д. № 6/1997 г.⁷). Облекчаването на тежестта за държавния бюджет би могло да бъде извършено чрез предприемането на други мерки, а не чрез забраната за назначаване, респ. освобождаването от длъжност на всички служители, попадащи в приложното поле на новата т. 8 на чл. 7, ал. 2 ЗДСл.

Не може да бъде споделено виждането, че чрез прилагането на оспорените разпоредби ще бъдат постигнати посочените в мотивите към ЗДБРБ за 2019 г. цели. Реалните последици от въвеждането на новата пречка за назначаване, и най-вече - от свързания с нея законов императив за прекратяване служебните правоотношения на посочените в чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. държавни служители, могат да бъдат само прогнозирани. Не е известно дали ще бъде осигурено своевременното попълване състава на държавната администрация със служители на овакантираните позиции, без да се засяга функционирането на съответните служби. Този въпрос е фактически, но има и своите правни измерения, тъй като държавната служба е предназначена да осъществява важни функции на държавата и обществото, а самите държавни служители – да изпълняват волята и интересите на нацията. В този смисъл, затрудненията в дейността на учрежденията неминуемо нарушават или застрашават не само правата на пряко засегнатите граждани, но в по-широк план – обществения интерес и държавността⁸. Целите „подмладяване“ на администрацията, кариерно израстване и по-ефективно използване на новите технологии в управлението са легитимни сами по себе си, но не могат да бъдат постигнати чрез еднократното освобождаване на държавни служители, нито чрез въвеждането на забрана за назначаване на пенсиониран лица на държавна служба (приложима при това и към

⁷ Според КС съображенията, че законовият режим на пенсиониране влияе на пазара на труда, са от сферата на взаимодействие на социални явления и процеси (демографски, икономически и др.). Те не се характеризират с директна конституционноправна релевантност. Правото на обществено осигуряване е отделно конституционно право, каквото е и правото на труд (чл.16 и чл. 48, ал. 1). Последното се гарантира и защитава от Конституцията самостоятелно. Упражняването на всяко от тях не е поставено в зависимост от упражняването (респ. неупражняването) на другото.

⁸ В Решение № 12 от 27.07.2018 г. по к.д. № 1/2018 г. КС сочи, че кадровата необезпеченост на който и да е орган на съдебната власт неминуемо би създавала, а в течение на времето и задълбочила проблема с осигуряване на качествено и справедливо правораздаване в разумен срок. Тази констатация се отнася в не по-малка степен за администрацията на органите на законодателната и изпълнителната власт - кадровата необезпеченост би довела до трудности за осигуряване качествена работа на институциите в обществен интерес.

заварените правоотношения). Считаю, че Народното събрание не е предприело „най-мекото“, съразмерно средство за осъществяване на заложените в мотивите на ЗДБРБ идеи, а и подобна разпоредба, но даваща право на преценка на административните органи за освобождаване от длъжност на пенсионери-държавни служители, е съществувала и досега. В допълнение, за преценката на КС е от значение не доколко оспорените разпоредби са целесъобразни или обществено оправдани, а дали съответстват на Конституцията (Решение № 3 от 13.04.2006 г. по к.д. № 4/2006 г.)⁹.

Оспорената разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. засяга и **принципа на стабилитет** при упражняване на държавната служба. Същата следва да се заема и упражнява в съответствие с Конституцията и законодателството, като основанията за изменението и прекратяването на служебните правоотношения следва да са стриктно регламентирани от закона и да не подлежат на произволни промени¹⁰. Стабилността на статуса на държавния служител следва да бъде гарантирана от самата държава, тъй като според чл. 116 от Конституцията тези служители са изпълнители на волята и интересите на нацията.

С нововъведената в ЗДСл. забрана за назначаване на определени категории пенсионери за държавни служители косвено се въвежда за тях краен момент за заемане и осъществяване на държавна служба, обвързан с упражняване правото на някои видове пенсия (част от които съобразени с характера и особеностите на трудовия стаж на лицата). При някои от засегнатите от оспорената разпоредба служители самостоятелното използване на критерии като „възраст“ и „пенсиониране“ за преценка на пригодността им да заемат публична длъжност обаче е невъзможно. Така например лицата, заели държавна служба след ранното си пенсиониране (например работилите при условията на първа и втора категория труд, служителите в МВР, МО, ГДИН и т.н.), не са навършили общата пенсионна възраст за страната към момента, когато са се пенсионирали по специалния закон. В допълнение, същите след пенсионирането си вероятно са преминали конкурс за заемане на държавна служба, на който са показали необходимите професионални и делови качества¹¹. Изключение са случаите на назначаване без конкурс - например на

⁹ КС е приемал, че съображенията за бюджетна целесъобразност са неотнормирани към конституционността на оспорена разпоредба (Решение № 3 от 08.07.2008 г. по к.д. № 3/2008 г.).

¹⁰ В Решение № 11 от 30.04.1998 г. по к.д. № 10/1998 г. КС утвърждава значимостта на държавната служба за осъществяването на държавната власт: „Няма съмнение, че по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавата, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение. Затова, като предвижда, че те могат да бъдат освобождавани от длъжност по безконтролно от съда усмотрение, (атакуваната разпоредба) противоречи на изискването за служебен стабилитет на държавните служители, произтичащо от чл. 116, ал. 1 от Конституцията... Без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваша надлежно изпълнение на възложените им функции.“

¹¹ Както сочи КС в Решение № 3 от 30.01.2018 г. по к.д. № 9/2017 г., от възприетите в преамбюла на Конституцията ценности и принципи за справедливост и демократично обществено устройство, както и от конкретните предписания относно персонално формиране на органите на трите власти, може

длъжности, заети по заместване. Именно за заместниците обаче законодателят предвижда специално правило – новото основание за недопустимост не се прилага в случаите по чл. 15, ал. 1, чл. 81в, ал. 6, както и по чл. 84а ЗДСл. По правилно посочените служители заемат позицията временно, за периода до завръщането на титуляра, но той не във всички хипотези е кратък – например при заместване на държавен служител, заемащ длъжност в институциите на ЕС срокът на заместване би могъл да бъде до 4 години (чл. 81в ЗДСл.). Това поставя въпроса дали държавните служители - заместници не са поставени в по-благоприятно правно положение, дали за тях не е установена привилегия, тъй като могат да продължат да осъществяват държавна служба и след пенсионирането си.

3. Относно нарушаването на принципа за равенство на гражданите пред закона

Считам, че новата уредба в ЗДСл. нарушава чл. 6, ал. 2 от Конституцията, защото на първо място законодателят третира различно работещите към 01.01.2019 г. държавни служители според това дали са и пенсионери, а на второ място – въвежда различни правила за служителите, попадащи в отделните категории на т.нар. „ранно пенсиониране“ (според правното основание за пенсионирането им). Законът приравнява служителите, пенсионирани от МО и МВР, на пенсионерите по чл. 68 от КСО, докато някои други категории пенсионери (балетисти, танцьори, учители, магистрати) са поставени в по-благоприятен режим с оглед възможността си да продължат да заемат държавна служба. Това е недопустимо нееднакво законово третиране на лица, намиращи се в сходно фактическо положение. То нарушава принципа за равенство на гражданите пред закона. Критериите, с които законодателят си служи като основание за неравно третиране, а Конституцията забранява те да бъдат използвани с такава цел, са лично и обществено положение¹². Така се създава дискриминация сред средите на настоящите и

да се изведе, че конституционният законодател утвърждава изискване за подбор на кандидатите за определена властова позиция на основата на техните личностни качества и способности.

¹² Съгласно Решение № 14 на КС от 10.11.1992 г. по к.д. № 14/92 г., равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяко демократично общество. В преамбюла на Конституцията равенството е прокламирано като общочовешка ценност наред със свободата, мира, хуманизма, справедливостта и търлимостта. Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. За да го гарантира, чл. 6, ал. 2 посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране - раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Тези признаци са правно недопустими като основания за ограничение на правата или за създаване на привилегии. Както сочи КС, в някои случаи ограничение на правата и предоставяне на привилегии на определени социални групи е допустимо според Конституцията, но във всички уредени от нея хипотези се касае за обществено необходими ограничения на правата или предоставяне на привилегии на определени групи граждани (деца, майки, възрастни хора без близки и т.н.) при запазване приоритета на принципа за равенство на всички граждани пред закона. Допускането на привилегии на основание на признаците по чл. 6, ал. 2 от Конституцията е нарушение на принципа за равенство на всички граждани пред закона.

В Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г. КС преутвърждава важността на равенството на гражданите пред закона. В чл. 6, ал. 2 от Конституцията равенството на гражданите пред закона е закрепено като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Той е общ за цялата правна система и е основа за тълкуване и прилагане на

кандидатите за държавни служители. Тя води до ограничаване правото на определени категории лица да заемат държавна служба, което от своя страна нарушава правото им на труд по чл. 48, ал. 1, правото им по ал. 3 да избират свободно своята професия и място на работа. Действително те разполагат с възможността да се присъединят към частния сектор, респективно да продължат работа в държавната администрация по трудово правоотношение (както е посочено в мотивите на ЗДБРБ), но нямат правото да продължат да заемат държавна служба, а определени длъжности се заемат единствено по служебно правоотношение. Така се ограничават и правата на гражданите по чл. 51 от Конституцията, доколкото Основният закон не забранява на пенсионерите да работят и не ги задължава да избират между пенсия и заемане на държавна служба.

Оспорената разпоредба противоречи на чл. 6, ал. 2 от Основния закон не само с оглед това, че определени лица не могат да работят като държавни служители, а и поради избирателното въвеждане на такава забрана не за всички, а само за определени категории пенсионери. Както сочи КС (Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г., Решение № 3 от 27.06.2013 г. по к.д. № 7/2013 г., Решение № 12 от 27.07.2018 г. по к.д. № 1/2018 г. и др.), 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.

В мотивите за приемане на оспорената разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 не е изяснено по каква причина едни от категориите пенсионери са изключени от възможността да заемат държавна служба, а други – не. Дори обаче да съществуваше специална обосновка, Конституцията и международното право не допускат неравно третиране на гражданите според социалните им признаци.

Конституцията, както и за нормотворческата дейност. Проявата му е в две направления: забрана за произволно неравнопоставяне и повеля за равно третиране. Забраната за произвол важи спрямо трите власти. По отношение на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното при положение, че няма същностно оправдание за някакво отклонение. Произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон. Повелята за равно третиране вменява в задължение за органите на власт да третират равно всички, които биват засегнати от техни действия или решения. Изискването добива самостоятелно значение и тежест там, където властите разполагат с възможност за преценка и усмотрение.

Ограничаването права на отделни категории граждани с оглед личното и общественото им положение е обявено за противоречащо на Конституцията и в редица други решения на КС - Решение № 11 от 03.12.2009 г. по к.д. № 13/2009 г., Решение № 11 от 22.11.2011 г. по к.д. № 8/2011 г., Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г. и др. Конституцията забранява да се въвеждат ограничения в правата на гражданите съобразно личното им или обществено положение. Това се отнася и за заемане на която и да е публична длъжност. Подобна дискриминационна мярка лишава определен кръг лица от възможността да бъдат избирани на конкретни длъжности независимо от това, че отговарят на всички други изисквания на закона. На още по-силно основание не следва да се допуска и заемането на държавна служба да е в зависимост от упражненото право на пенсия, част от общото конституционно право на обществено осигуряване по чл. 51 от Конституцията. Съгласно посоченото Решение № 10 от 2012 г. държавата следва да изпълнява задълженията си, като създава условия за осъществяване на основните права на гражданите в социалната сфера.

Действително пенсионирането на работниците и служителите е едно нормално явление след навършването на съответната възраст и отслужването на определен стаж. Ако обаче се допусне диференциране на възможността да се заема държавна служба след пенсиониране, по-скоро разграничителният критерий би могъл да бъде дали пенсионираното е "по общия ред", или сме изправени пред хипотеза на т.нар. „ранно пенсиониране“, при което всички категории „млади пенсионери“ трябва да бъдат поставени при равни условия. Причисляването без ясен критерий на някои от по-рано пенсионираните се лица към навършилите общата пенсионна възраст с оглед забраната за назначаване по ЗДСл., а на други - към лицата, на които законът позволява да продължават да заемат държавна служба, създава усещане за несправедливост и поражда съмнение в обективността на мотивите на законодателя.

4. По отношение нарушаването на същностни компоненти на принципа на правовата държава - правна сигурност, предвидимост, съгласуваност на нормативната уредба

В Решение № 10 от 03.12.2009 г. по к.д. № 12/2009 г. КС сочи, че принципът на правовата държава в сферата на законодателната дейност се проявява като изискване към действащите закони не само и не толкова с оглед процедурата на приемане и външното им оформяне, но и от гледна точка на тяхното съдържание и мястото им в правната система. Целта е тя да се ръководи не от случайния фактор и силата на властта, а от духа и разпоредбите на Конституцията¹³. Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба (Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г., Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.¹⁴). Приеманите закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права, и те да не се променят в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение № 7 от 10.04.2001 г. по к.д. № 1 от 2001 г.). При изготвянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да

¹³ Всяко едно законодателно разрешение - както от гледна точка на процедурата на неговото приемане, така и на неговото съдържание - не бива да влиза в противоречие с принципите и отделните разпоредби на Конституцията (чл. 5, ал. 1). Недопустимо е ретроактивното действие на наказателния и на данъчните закони. Други елементи на принципа на правовата държава по отношение законодателната дейност са задължението да се публикуват нормативните актове и правилото за *vacatio legis* (чл. 5, ал. 5), равенството на гражданите пред закона (чл. 6 от Конституцията), правилото дадена материя да може да бъде уредена само със закон. Конституцията, разбира се, не дава изчерпателен и системно подреден каталог на различните аспекти, по които законодателната дейност трябва да се осъществява в правовата държава. Те обаче могат да бъдат извлечени от логиката и системата на началата, на които Конституцията се основава.

¹⁴ Съгласно посоченото решение "Несъвършенството на закона, изразяващо се в противоречие между негови разпоредби, и изобщо с действащото законодателство, нарушава принципа на чл.4, ал.1 от Конституцията за правовата държава".

въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани. В правовата държава подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии.. Принципът на правовата държава не се изчерпва с изискването законът да бъде спазван, но и че приетите закони трябва да отговарят на началата, на които стъпва едно демократично управление. Ето защо поначало законодателят може да преценява дали и какви условия да включва в приеманите от него закони, с които регулира съответни обществени отношения, но като се съобразява с духа и разпоредбите на Конституцията и на Закона за нормативните актове.

Съгласно константната практика на КС правовата държава включва правната сигурност и стабилност, яснотата на правните предписания, вътрешната съгласуваност на нормативната уредба. Важна предпоставка за осигуряване на правната сигурност е предвидимостта в развитието на юридическата регламентация на обществените отношения¹⁵.

¹⁵ В Решение № 1/2005 г. КС приема, че не е необходимо да бъдат изброени всички елементи и прояви форми на правовата държава, защото тя е динамично понятие.. Принципът за правовата държава като водещо начало в съвременната конституционна държава има исторически оформило се съдържание и динамичен, стойностно обвързан и многоаспектен характер. Наред с това съдът е на мнение, че не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а отгук – ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени. Днес в европейското правно пространство широко се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент).. "Правова държава" означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност.

В решение № 4 от 11.03.2014 г. по к.д. № 12/2013 г. КС приема, че законосъобразността на държавните дейности е изискване за тяхната предвидимост, на което правната сигурност е последица. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения. Производни от принципа на правовата държава са принципът на правната сигурност, предвидимост и стабилност, забраната на същинското обратното действие на правните норми и принципът за закрила на законно придобити права. Поначало законът действа занапред и се прилага само по отношение на факти и обстоятелства, които възникват след влизането му в сила... Когато на новия закон се придава действие спрямо възникнали и съществуващи правоотношения, които са „заварени“, е налице несъщинско обратное действие или незабавно действие на новия закон. За да действа новият граждански закон спрямо възникналите преди влизането му в сила правоотношения, е необходимо законодателят изрично да им придаде обратна сила... Както се е произнесъл съдът (Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011 г.), правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с нови правни норми ограничаване на права или създаване на задължения за минало време, но то не важи за случаите, когато от нормативните актове се придобиват права.

Съгласно Решение № 10 от 29.09.2016 г. по к.д. № 3/2016 г. разбиранията за правовата държава имат общо ядро, чиито елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване господството на правото, инкорпориращо най-висши цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол.

В друго решение - № 12 от 13.10.2016 г. по к.д. № 13/2015 г., КС отново отбелязва, че класически компонент на правовата държава във формален смисъл е принципът на законност. Изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а от тук и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на основния закон, са сред най-

В оспорените разпоредби законодателят отстъпва от спазването на тези фундаментални характеристики на правовата държава:

- Правната сигурност и предвидимост се явяват накърнени от законовия императив да бъдат освободени от държавна служба всички лица, упражнили правото си на пенсия на основание чл. 68, 68а, 69 и 69 б КСО. С разпоредбата на §15 ПЗРЗДБРБ за 2019 г. се въвежда т.нар. „незабавно“ действие на новото основание за недопустимост до държавна служба към висящите правоотношения. То засяга правата на голям брой лица, заели правомерно длъжностите си в съответствие с действалото към съответния момент законодателство. Те напълно добросъвестно са били назначени и осъществяват държавна служба, предвид това, че законодателят не е считал за несъвместимо едновременното получаване на пенсия и възнаграждение по служебно правоотношение. При условие, че конкретни права са законно придобити и упражнени съгласно действащ към конкретния момент нормативен акт, е недопустимо (с оглед изискванията за правна сигурност, предвидимост и защита на легитимните правни очаквания) след години да им бъде отнето правото да заемат длъжността. Подобно ретроактивно действие на закона, санкциониращо определени категории граждани за тяхно правомерно осъществено право е в противоречие с принципите на правовата държава. В Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к.д. № 15/2010 г. КС сочи, че „когато възникнало основно право на гражданите не може да породи правни последици, предвидени в правната уредба, действаща към момента на възникване, а с обратно действие на правна норма се предвидят неблагоприятни за носителя на правото последици, се нарушава правната сигурност и предвидимост. Те са задължителни елементи от съдържанието

съществените негови измерения. Правовата държава не търпи формулиране на неясни, двусмислени законови разпоредби и тази нетърпимост е особено строга, когато законодателят навлиза в сферата на правата и свободите на индивида.

В Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016 г. КС се позовава и на правото на ЕС, като изтъква, че съдът на ЕС извежда редица съществени измерения на принципа за върховенство на правото – законност и зачитане на правната йерархия, правна предвидимост и сигурност, забрана за обратно действие, закрила на правата и легитимните очаквания, възприети и на национално ниво. КС отбелязва, че позицията на законодателя относно това как да разреши конфликта за времето действие на стария и новия закон от конституционноправни гледна точка не е въпрос за случайност или произволно решение, а такъв на претегляне на конкуриращи се ценности. Законодателните разрешения от такъв тип трябва да са резултат от преценка за конфликта на ценностите през призмата на пропорционалността. Конституционният съд е последователен при използването на понятията правна предвидимост и сигурност в смисъла им на измерения на правовата държава, в съответствие с които е конституционно недопустимо законодателят впоследствие да налага неблагоприятни последици за правните субекти (вж. Решение № 7 от 29.09.2009 г. по к.д. № 11/2009 г.), които са действали точно в съответствие със съществуващата нормативна уредба (т.е. с обратна сила да се отнемат придобити права). Съдът поддържа в практиката си, също така, че „предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика.“ Що се отнася до социалната сфера, в периоди на преход или кризи тя познава и е преживявала не само плавни и предвидими изменения, възможна е конкуренция между справедливостта и стабилността на социалната закрила. (Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г.; Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г.). В практиката на КС понятията „конституционно оправдани очаквания“ или „легитимни очаквания“ се свързват с правната предвидимост и сигурност и предполагат определени конституционни или законово предвидени предпоставки, когато основният закон препраща към законодателна уредба на дадена материя.

на правовата държава, гарантиращи правата на личността и свободното развитие на човека“.

В допълнение, редакцията на ЗДСл. и преди оспорената ревизия е предоставяла възможност на органа по назначаване да прекрати с едномесечно предизвестие служебното правоотношение на държавен служител, назначен след придобиване и упражняване правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст (чл. 106, ал. 1, т. 6 ЗДСл., действаща от 2010 г.). Освен това, чл. 106, ал. 1, т. 5 предвижда възможност за прекратяване с предизвестие и на правоотношението на държавен служител при придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Т.е. има други действащи разпоредби, възлагащи на административните органи да преценяват дали нуждите на службата и необходимостта от пълноценно и непрекъснато осъществяване на служебните правомощия налагат освобождаването на конкретни лица, попадащи в обсега на визираните хипотези. Така е бил осигурен законов баланс между необходимостта от пенсиониране на служителите, от една страна, и конституционното изискване държавните служители да служат на волята и интересите на нацията, изпълнявайки държавна служба, от друга. В случаите по чл. 106, ал. 1, т. 5 и 6 ЗДСл. органът по назначаване разполага с оперативна самостоятелност да прецени дали има необходимост от освобождаването на държавни служители в съответните звена, дали има възможност за своевременно попълване на овакantenата позиция и т.н. С новата разпоредба на чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл. освобождаването от длъжност на служителите по чл. 7, ал. 2, т. 8 се налага на органите по назначаване от държавата, със закон. Така те действат в условията на обвързана компетентност, без да могат да преценяват нито качествата на лицата, попадащи в обсега на новата хипотеза, нито обективните нужди на администрацията, и най-вече – без оглед на обществения интерес от непрекъсваемо изпълнение на функциите на държавата. Това поставя въпроса дали с § 15 ПЗРЗДБРБ за 2019 г. не е надхвърлена конституционната делегация на ал. 2 на чл. 116 от Конституцията, която постановява условията за назначаване и освобождаване на държавни служители да се определят със закон. Действително законът следва да установи условията, но следва на органите по назначаване да бъде предоставена възможността да отчетат спецификите на конкретната дейност и длъжност и да извършат подбор или да определят чрез конкурс конкретните служители. С оспорената разпоредба не административният орган, а законодателят директно разпорежда прекратяване правоотношенията на голям брой държавни служители, отнемайки правото на преценка на органите по назначаване. По този начин се нарушава балансът между властите, тъй като законодателният орган извършва действия от компетентност на изпълнителната власт. Освен това се създава противоречие в правната уредба и конкуренция на основанията за освобождаване по чл. 103, ал. 1, т. 4 и по чл. 106, ал. 1, т. 6 ЗДСл. Съгласно Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к.д. № 11/1994 г. на КС, несъвършенството на

закона и противоречията между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 КРБ. Принципът на правовата държава би могъл да се спази само ако съдържашите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения¹⁶.

-НС следва да приема законите след извършване на пълноценни предварителни обсъждания и след оценка на тяхното въздействие по смисъла на Закона за нормативните актове. Такава преценка следва да се прави самостоятелно и задълбочено при промяна във всеки закон. Само по този начин ще бъде осигурено правилното прилагане на закона, съгласувано с цялостната действаща нормативна уредба. Известно е, че Законът за държавния бюджет не е типичен закон, той е финансов план на държавата за съответната година¹⁷. Притеснение буди все по-честото приемане на значими и трайни от гледна точка на своите правни и обществени последици промени в законодателството чрез бюджетните закони или чрез изменения и допълнения в други закони (особено когато не съществува непосредствена връзка в регулираната материя). По този начин се създава впечатлението за стихийност и несистемност в законодателната дейност, която нарушава принципа на правовата държава. Значими изменения и допълнения, свързани с правното положение на установени в Конституцията органи и длъжностни лица, следва да бъдат подготвени внимателно и анализирани подробно във всичките си аспекти, а не да влизат в сила експресно, особено посредством бюджетния закон за съответната година.

В заключение, считам, че оспорените разпоредби от Закона за държавния служител, както и § 15 ПЗРЗДБРБ за 2019 г., противоречат на Преамбюла на Конституцията, чл. 4 (правова държава), чл. 6, ал. 2 (забрана за дискриминация), чл. 116 (статутът на държавните служители се определя със закон), както и на разпоредбите относно трудовите и осигурителните права на гражданите (право на труд, свободно избиране място на работа – чл. 48, ал. 1 и 3, и право на обществено осигуряване – чл. 51, ал. 1 от Конституцията).

С уважение:

(доц д-р Зорница Йорданова)

¹⁶ Също така, съгласно Решение № 11 от 05.10.2010 г. по к.д. № 13/2010 г. правовата държава не търпи взаимноизключваща се правна уредба и по аргумент на по-силното основание, тя не може да приеме в законите да се формулират текстове, предварително ампутирано в юридически план и с неясно предназначение.

¹⁷ Както сочи КС в Решение № 4 от 13.03.2018 г. по к.д. № 14/2017 г., с бюджетния закон се приема план-сметка за управление на публичните финанси, изградена върху обективни показатели и прогнози за икономическото развитие в определен период от време. По отношение спецификата на Закона за държавния бюджет вж. също цитираното Решение № 2 от 12.05.2009 г. по к.д. № 1/2009 г.