



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 40 К.Д. 16/18г.

Дата 14.02.19г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-5.....

14.02. 2019 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 16 за 2018 г., одобрено с Решение № ...62..... на Министерския съвет от 2019 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

**на Министерския съвет
по конституционно дело № 16 за 2018 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 15 януари 2019 г. по конституционно дело № 16 за 2018 г., образувано по искане на президента на Република България за установяването на противоконституционност на разпоредбите на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 103 от 13.12.2018 г., в сила от 1 януари 2019 г.) (ЗДБРБ за 2019 г.) поради противоречие с чл. 51, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и на § 14, т. 1, 2, 3, буква „а“ и на § 15 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на ЗДБРБ за 2019 г. поради противоречие с чл. 116; ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Към делото е присъединено и искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на § 14 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г., с който се създава нова т. 8 към чл. 7, ал. 2 от Закона за държавния служител, и на разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г.

1. В искането на президента се твърди, че чл. 96 от ЗДБРБ за 2019 г. ограничава приходоизточниците на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (Фонда), с което се поставя под съмнение дългосрочното изпълнение на неговото предназначение да подкрепя бюджета на държавното обществено осигуряване в случай на непредвидени или кризисни ситуации в държавата. Според искателя по този начин законодателят се отклонява недопустимо от принципите на социалната държава и застрашава упражняването на конституционно гарантираното (чл. 51, ал. 1 от Конституцията) право на гражданите на социално осигуряване. Във връзка с това се излага, че съобразно целта, за която е създаден Държавният фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, Законът за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (ЗДФГУДПС) не съдържа правна норма за изключване на постъпления от някоя от категориите по чл. 11 от закона, чрез които се набират средствата във Фонда, като така се създава предвидимост на уредбата, което е от особено значение за едно дългосрочно обществено осигуряване, каквото е пенсионното. Поддържа се, че разпоредбата на чл. 96 от ЗДБРБ за 2019 г. въвежда изключение само за един конкретен случай, без да отчита съществените характеристики на обществените отношения, регулирани от ЗДФГУДПС, още повече, като се има предвид, че този закон не съдържа норма, предвиждаща възможни изключения от приходоизточниците на Фонда. По този начин според президента се допуска нарушаване на принципа на правовата държава, който „изисква трайно и последователно като концепция регулиране на обществените отношения”.

Считаме, че доводите за противоконституционност на чл. 96 от ЗДФГУДПС са неоснователни: Оспорената като противоконституционна разпоредба на чл. 96 посочва, че разпоредбата на чл. 11, ал. 1, т. 3 от Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система не се прилага за приходите от първоначално концесионно възнаграждение по договора за възлагане на концесия за строителство на Обект „Гражданско летище за обществено ползване София” – публична държавна собственост.

Държавният фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (ДФГУДПС) е създаден с § 7, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2006 г., а в края на 2008 г. Народното събрание приема ЗДФГУДПС. Целта на създаването на Фонда е да се подпомага и гарантира устойчивостта на държавната пенсионна система. Тъй като финансирането на Фонда става със средства от държавния бюджет, именно Народното събрание е органът, по чиято преценка се формират приходите и се осигуряват източниците на финансирането му през годините. Това се постига, като се заделят определени приходи от държавния бюджет за период, не по-малък от 10 години. Средствата на Фонда са самостоятелно обособена част от централния бюджет, съответно част от фискалния резерв. Трайната уредба за постъпления във Фонда и отчисления от Фонда е регламентирана със Закона за ДФГУДПС - чл. 1, ал. 4 и чл. 11, и чл. 129, ал. 12 и 15 - от Кодекса за социално осигуряване (КСО). Някои от постъпленията във Фонда са регламентирани с ПЗР на годишните закони за държавния бюджет, с постановления на Министерския съвет и с решения на Народното събрание. Изцяло в преценката на законодателя е да прави промени в източниците и размера на финансирането на Фонда, както това е ставало неколkokратно с измененията в ЗДФГУДПС. Макар в България да функционира тристълбовата пенсионна система (държавно обществено осигуряване, допълнително задължително обществено осигуряване и допълнително доброволно обществено осигуряване) към настоящия момент средствата за пенсиите се акумулират и изплащат основно чрез държавното обществено осигуряване. То функционира посредством т.нар. разходопокривен (солидарен) принцип – работещото поколение осигурява пенсионните доходи на пенсионерите чрез постъпилите вноски във Фонд „Пенсии“ на ДОО, а ежегодният дефицит в осигурителната система се покрива от държавния бюджет чрез приеманите от Народното събрание закони за държавното обществено осигуряване и за държавния бюджет за съответната година. Установеният в Конституцията социален (обществен) модел на осигуряване е гарантиран чрез принципите и правилата на Кодекса за социално осигуряване, а устойчивостта на пенсионната система се гарантира и чрез държавния бюджет – с покриване ежегодно на дефицита в системата. Безспорно е, че ДФГУДПС от неговото създаване е разглеждан като част от концепцията за развитие на

пенсионната система, но съществуването или не на Фонда, не би могло да се разглежда като предопределящо за осъществяването на правото на гражданите на обществено осигуряване. Фондът е само един от съпътстващите допълнителни инструментите, които законодателят е приел да ползва за целите на социалната политика на държавата. Освен това, приходите от концесии, отчетени по държавния бюджет, видно от чл. 11 на Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, не са единствените постъпления във Фонда, а и в случая не се изключват всички приходи от концесии, 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 само за възможен приходаизточник и то с еднократен характер. Поради изложеното, изцяло в правомощията на законодателя е целесъобразно да определи каква част от бюджета да отделя и чрез какви източници да финансираДФГУДПС.

2. Според искането на президента прекратяването на заварени служебни правоотношения на основание на упражнено право на пенсия води до засягане на вече придобити права, което е недопустимо, ако не е мотивирано в полза на висш обществен интерес. Изложено е, че свързани с правовата държава са и принципите за правната сигурност, предвидимост и стабилност, принципът за забрана на обратното действие на правните норми, както и принципът за закрила на законно придобити права. По отношение на измененията в разпоредбите на чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 от ЗДСл президентът сочи, че с въвеждането на нова несъвместимост при назначаване на държавни служители - упражнено право на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или чл. 69б от Кодекса за социално осигуряване, и предвиждането на ново прекратително основание въз основа на тази несъвместимост се надхвърля конституционно определената рамка в чл. 116, ал. 1 от основния закон, установяващ основните характеристики на статуса на държавните служители. В искането се посочва, че правният институт, чрез който се изпълнява конституционната повеля държавните служители да работят в обществен интерес и законосъобразно, е именно несъвместимостта, която „има за цел да не допусне и да попречи на

изпълнението на държавна служба или на друга дейност по начин, който би влязъл в противоречие или би поставил под съмнение изискванията за независимост и добросъвестност при осъществяване на пълномощия, на права и задължения". Според президента несъвместимостите представляват „тежки ограничения на лични права“, поради което могат да се установяват със закон „само по съображения, свързани със защитата на друг конституционноправно значим обществен интерес“. Твърди се също така, че с оспорените разпоредби се нарушава и принципът на равнопоставеност по чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като се допуска нееднакво третиране на лицата в зависимост от правното основание за тяхното пенсиониране, а същевременно предвиденото ново прекратително основание е приложимо само за държавните служители по безсрочно правоотношение, а не и за тези по заместване. Поддържа се още, че прилагането на въведената нова несъвместимост към служебни правоотношения, възникнали преди влизането на ЗДБРБ за 2019 г. в сила, е в несъответствие с прогласения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава. Законодателни промени, установяващи нови несъвместимости, не могат да имат обратно действие, а следва да се прилагат само за държавните служители, които ще бъдат назначени след влизането в сила на закона.

Според омбудсмана оспорената разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 от ЗДСл противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от основния закон, който „въздига правата на личността и нейното достойнство във върховен принцип (абзац 3 и 5 от Преамбюла на Конституцията)“. Посочено е, че атакуваната разпоредба ограничава правата на гражданите, упражнили правото си на изчерпателно изброените видове пенсии по Кодекса за социално осигуряване, относно достъпа им до държавна служба, както и конституционното им право на труд, на трудово възнаграждение и на обществено осигуряване съгласно чл. 48, ал. 1 и 4 и чл. 51, ал. 1 от Конституцията, тъй като отнема възможността им да постъпят на държавна служба като държавни служители и да получават възнаграждение за изпълнението им, а с това се нарушава и принципът на социалната държава. Омбудсманът посочва, че разпоредбата на чл. 7, ал. 2, т. 6 от ЗДСл противоречи на принципа на правовата държава и на друго основание, тъй

като води до липса на последователност и предвидимост на правната уредба. Подчертава се, че КСО изрично допуска възможността осигурените лица да получават пенсия за осигурителен стаж и възраст и заедно с това да работят по трудовото си или служебното си правоотношение, без да го прекратяват, докато оспорената разпоредба въвежда императивно забрана за лица, придобили и упражнили правото си на така посочените видове пенсии, да бъдат приемани като държавни служители и да упражняват конституционните си права на труд и на обществено осигуряване. Приведени са и доводи за несъответствие на атакуваната законова разпоредба с конституционния принцип за равенство на гражданите пред закона. Посочено е, че оспорената разпоредба установява неблагоприятни последици само за лицата, упражнили право на пенсия по чл. 68, 68а, 69 и 69б от КСО, които на това основание са третирани по-неблагоприятно в сравнение с лицата, упражнили правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 69а - балерини, балетисти и танцьори, чл. 69в - учители, и чл. 69г - магистрати.

В искането на омбудсмана се сочи, че прекратяването на служебното правоотношение по силата на § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г. накърнява правната сигурност при законосъобразно и добросъвестното упражнено от гражданите право на пенсия. Вносителят на искането поддържа, че прекратяването на служебните правоотношения по силата на § 15 от ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г. представлява придаване на обратно действие на закона, което е допустимо само по изключение и с изрична разпоредба на закона, които изисквания в случая не са спазени. Изложени са и аргументи, според които задължителното и императивно прекратяване на служебните правоотношения с държавни служители, законосъобразно и добросъвестно упражнили правото си на пенсия, лишава последните от трудово възнаграждение, което е „аспект на правото по чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи на „мирно ползване от притежанията“.

Считаме, че доводите за противоконституционност на разпоредбите § 14 и 15 от ЗДБРБ за 2019 г. са неоснователни:

С измененията се създава нова т. 8 в чл. 7, ал. 2 от ЗДСл, съгласно която не може да бъде назначавано за държавен служител лице, което е

упражнило правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от Кодекса за социално осигуряване, освен при условията на чл. 15, ал. 1, чл. 81в, ал. 6 и чл. 84а. Съответно в основанията за прекратяване на служебните правоотношения в чл. 103, ал. 1, т. 4 законодателят уточнява допълнително, че когато несъвместимостта е по чл. 7, ал. 2, т. 8, служебното правоотношение се прекратява с едномесечно предизвестие. Оспорваният като противоконституционен § 15 предвижда, че служебните правоотношения на държавните служители по ЗДСл, назначени към датата на влизането в сила на този закон, които са упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от Кодекса за социално осигуряване, се прекратяват от органа по назначаването с едномесечно предизвестие.

С оспорваните норми не се накърняват вече придобити права, нито се нарушава правната сигурност, както се твърди в исканията. Работата по служебно правоотношение не е „вечно“ право. Лицата, които са придобили правото си на пенсия, е логично да имат житейски очаквания, че техните правоотношения биха могли да бъдат прекратени едностранно от работодател или от орган по назначаването без значение дали са по трудови или по служебни правоотношения. Неоснователно е да се твърди, че се нарушава принципът на правната сигурност, при положение че и преди оспорваните промени, а и към момента, съществува правен режим, при който лицата, придобили право на пенсия могат да бъдат едностранно освободени от работодател/орган по назначаването – чл. 328, ал. 1, т. 10-10в от КТ, чл. 106, ал. 1, т. 5 и 5а от ЗДСл, чл. 110, ал. 1, т. 1 и 2а от ЗДАНС, както и други специални закони, уреждащи държавна служба. В изброените случаи, дори правото на работодателя/органа по назначаване да освободи съответния служител възниква от момента на **придобиване на правото на пенсия**, докато при новия режим по ЗДСл - предмет на настоящото дело, за да са налице предпоставките за несъвместимост по чл. 7, ал. 2, т. 8 и да се приложи новият чл. 106, ал. 1, т. 6 от ЗДСл е необходимо служителите кумулативно да са придобили и упражнили правото си на пенсия. Като свързан с принципа на правната сигурност, принципът за защита на оправданите правни очаквания изисква да бъдат избягвани всякакви непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени. При положение че лицата, придобили

право на пенсия (без да е нужно да са упражнили правото), може да бъдат освободени едностранно от органа по назначаване във всеки един момент, въвеждането със закон на прекратяване на служебните правоотношения на тези от тях, които са упражнили това право, е мярка, пропорционална на оправданите им правни очаквания. В този смисъл е практиката на Конституционния съд: *„Предвидимостта на правното регулиране е предпоставка на правната сигурност, а оттук – и съществено измерение на самата правова държава. Принципът на правната сигурност, обаче не следва да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения.“* (Решение № 8 от 2017 г. к.д. № 1/2017 г.).

Принципът на равно третиране представлява основен принцип на правото на ЕС, закрепен в чл. 20 и 21 от Европейската социална харта (обн., ДВ, бр. 43 от 4.05.2001 г.), който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано. Разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, т.е. когато е свързана с допустима от закона цел на разглежданата правна уредба и когато е съразмерна на целта на съответното третиране (Решение от 22 май 2014 г., Glatzel, C-356/12). Именно такива са и мотивите на извършената промяна в ЗДСл, според които промяната в закона: *„... ще даде възможност да се предложат свободни места на млади висококвалифицирани кадри, които да стартират кариерата си в държавната служба и да намерят реализация в България, както и ще предостави възможност за кариерно развитие и по-добра мотивация на държавни служители със стаж в администрацията. В същото време, тази промяна ще доведе до повишаване на качеството на работа на държавната администрация и по-бързо и по-ефективно използване на новите технологии“*. В същата насока е и практиката на Конституционния съд: *„Правото на едно лице да заема определена длъжност не е абсолютно по своя характер. То подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер. Такива ограничения могат да произтичат от различни конституционни ценности и принципи...“* (Решение № 18 от 1997 г. по к.д.12/97 г.).

Доколко различното третиране на държавните служители по ЗДСл, упражнили правото си на пенсия, е обективно обосновано, следва да се преценява и от естеството и целите на дългосрочното пенсионно осигуряване. Пенсията се определя в правната теория като „*периодично плащане от фондовете за общественото осигуряване при трайна неработоспособност или загуба на средства за издръжка. Тя служи като способ за обезвреда на имуществените последици от трайната загуба на средства от издръжка поради невъзможността те да бъдат придобивани срещу личен труд*“ (проф. Красимира Средкова, „Осигурително право“ 2 издание, 2006 г., изд. Сиби, стр. 361). Също така, „*тя се дължи при наличието на специфични основания... Всички те са свързани с трайна невъзможност за придобиване на трудови доходи ... Тази невъзможност е създадена от трайната неработоспособност - доказана или предполагаема...*“ (пак там). Във връзка с това въведената от закона предполагаема трайна неработоспособност, при която възниква правото на пенсия и кумулативно с това неговото упражняване, е обективна предпоставка за въведената с измененията в ЗДСл несъвместимост. Следва да се има предвид, че лицата, които са засегнати от промените в ЗДСл, са упражнили по своя воля правото си на пенсия. Забраната за възникване на безсрочни (постоянни) служебни правоотношения с тази категория лица е обективно обоснована, като законодателят е оставил възможност тези лица да се назначават по заместване при условията на чл. 15, ал. 1, чл. 81в, ал. 6 и чл. 84а от ЗДСл или както бе посочено по-горе, да работят по неслужебни правоотношения. Поради естеството на работата, която изпълняват, законодателят не е предвидил същите мерки спрямо лицата на държавна служба, работещи по специални закони – ЗМВР, ЗДАНС, ЗДАР, и едновременно с това упражнили правото си на пенсия, но тъй като тези дейности са свързани с националната сигурност, обществения ред и безопасност, противопожарната охрана и др., по-различното третиране при тях също е обективно обосновано и преследва легитимна цел.

Изложеното обосновава легитимната цел, която преследва законодателят, която се основава на обективни и разумни критерии. Тези критерии са обосновани и с оглед на естеството на категорията служители, за които се отнасят – държавни служители, за които по принцип е допустимо, а и се прилага различен режим при упражняване на правото на труд – например

в чл. 7, ал. 2, т. 1-8 законодателят е предвидил редица ограничения при упражняването на правото на труд за тези служители. За тях съществува и по-ниска степен на защита при прекратяване на правоотношенията им в сравнение с назначените по трудови правоотношения. Също така, служебните правоотношения не могат да се приравняват на трудовите. Трудовото правоотношение възниква по силата на договор и принципът на свободата на договаряне тук е приложим. Служебните правоотношения възникват при строго определени изначално изисквания и условия и с едностранен акт на органа по назначаване. Разликите са съществени както при изискванията за заемане на длъжността, така и при първоначалното назначаване, при определянето на възнагражденията, при изпълняваните функции, при основанията за прекратяване на правоотношенията и др., поради което и изискванията за служителите по служебно правоотношение са регламентирани в отделен закон. Основната функция на държавния служител е да подпомага органите на държавната власт при осъществяване на техните правомощия (чл. 2 от ЗДСл) за разлика от служителите по трудови правоотношения, които са със спомагателни функции и заемат технически длъжности. Именно поради различията в изпълняваните функции законодателят е предвидил различен режим за служителите, които се назначават по служебно правоотношение, и за служителите - по трудово правоотношение: например държавният служител не може да е и едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокуррист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация, не може да заема ръководна или контролна длъжност в политическа партия; да работи по трудово правоотношение, освен като преподавател във висше училище и др. Поради съществените разлики в спецификите на заеманите длъжности по трудово и служебно правоотношение не са налице изискванията за сравними сходни обстоятелства, на базата на които се изследва дали е налице дискриминация.

При преценката дали въведените с оспорваните норми мерки преследват легитимна цел следва да отчита и следното: Досегашният режим на пенсиониране на държавните служители по ЗДСл е строго субективен –

част от служителите се пенсионира и напускат държавна служба по свое желание, друга част се освобождават по субективна преценка на административния ръководител и трета група остават на работа в администрацията и след придобиване правото на пенсия. Логично е служителите от втората група да се чувстват дискриминирани спрямо тези, които остават на държавна служба. Въведеният нов критерий за освобождаване е изцяло обективен. Съгласно чл. 105, ал. 2 от Конституцията Министерският съвет осъществява общото ръководство на държавната администрация, а в съответствие с чл. 116, ал. 2 в правомощията на Народното събрание е да определи условията за освобождаване на държавните служители. Изцяло в преценката на законодателя е да определи критериите за освобождаване на държавните служители и при положение че този критерий е обективен – всички служители, придобили и упражнили правото на пенсия, няма основание да се твърди, че оспорваните норми са дискриминационни.

С измененията в ЗДСл законодателят създава забрана под формата на несъвместимост за лицата, които са придобили и упражнили правото си на пенсия, да бъдат назначавани само по служебни правоотношения по ЗДСл, но същите лица, упражнили правото си на пенсия, могат да работят по трудови правоотношения, както и по граждански правоотношения, съответно могат и да упражняват свободни професии, да са неограничено отговорни съдружници и др., в зависимост от квалификацията и уменията си. Също така, лицата, упражнили правото си на пенсия, могат да работят по служебни правоотношения по други специални закони – ЗМВР, ЗДАНС, ЗДАР и др., както и да работят по служебни правоотношения по ЗДСл по заместване. Поради изложеното не се накърнява правото на труд на лицата, засегнати от оспорваните изменения. Така е посочено и в мотивите към законопроекта (стр. 183 от Мотивите към проекта на ЗДБРБ, част VIII Мотиви към предложенията за промяна в други закони в проекта на ЗДБРБ за 2019 г.): *„Предложено е по заместване да могат да бъдат привлечени на държавна служба служители, които са упражнили правото си на пенсия, предвид временния характер на работата и невъзможността за срочния период да се намери бързо подходящ служител по заместване. Освободените държавни служители, които ще са в хипотезата на несъвместимост, ще могат освен по*

заместване в държавната администрация, да бъдат наемани по трудови правоотношения както в бюджетния сектор, така и в частния сектор, така че няма да бъдат в хипотеза на невъзможност да полагат труд.“ Както е отбелязано по делото “Ashingdane срещу Обединеното кралство“, при налагане на ограничения държавата разполага с определена „свобода на преценката“, но никое ограничение не трябва да е такова, че „да се нарушава самата същност на правото“. По никакъв начин с измененията в ЗДСл законодателят не е нарушил „същността“ на правото на труд, за да се твърди, че има нарушение на чл. 48, ал. 1 и 4 и на принципите на правовата държава. В искането на президента се твърди, че е нарушена разпоредбата на чл. 51 от Конституцията, която провъзгласява правото на обществено осигуряване и социално подпомагане. Този довод не може да се сподели, тъй като лицата, за които се отнасят измененията, се ползват от правото си на обществено осигуряване, защото са упражнили правото си на пенсия и получават придобитото пенсионно плащане. Също така, естеството на държавната служба не предполага същата да е част от системата на социалното подпомагане. Функцията на държавния служител е да подпомага с компетентността си органа на държавната власт, а не държавата да подпомага социално съответния служител.

В искането на президента се извежда аргументът, че с въведената нова несъвместимост законодателят не се е съобразил с целта на несъвместимостите на държавните служители да гарантират заложените в чл. 116, ал. 1 от Конституцията изисквания към държавната служба. Наистина приравняването на упражняването на правото на пенсия към категорията на несъвместимостите по чл. 7, ал. 2 от ЗДСл се отклонява от общоприетото възприемане на несъвместимостта като установена с Конституцията или със закон забрана за съвместяване на определена публична длъжност с друга такава или с дейност в частен интерес. В компетенциите на законодателя е обаче да приема различни понятия или специални норми за целите на регулирането на обществените отношения и възприетата нова несъвместимост по никакъв начин не обосновава нарушение на принципа на правовата държава. В своето Решение № 1/2005 г. Конституционният съд е посочил, че „*принципът на правовата държава не бива да бъде неприсъщо натоварван, като всяко правно нарушение бъде квалифицирано като*

противоречащо на този принцип, с което да бъдат накърнени ясното му съдържание и приложимост. Неприложимостта на правна норма нарушава принципа на правовата държава, когато самата норма гарантира справедливостта и закрилата на установени основни права...“.

Считаме, че с оспорваните норми не се въвежда обратно действие на приетата несъвместимост, както се посочва в исканията. Конституционният съд ясно посочва, че следва да се *„разграничава същинската от несъщинска ретроактивност на закона, като заключава, че същинско обратно действие „има само тогава, когато той засяга придобити вече права или погасени задължения“.* С измененията в ЗДСл по никакъв начин не се засяга придобитото и упражнено право на пенсия на държавните служители, както и възможността лицата да престират своя труд по трудови правоотношения или да сключват договори по граждански правоотношения, поради което не се нарушава и правото им на труд, както бе посочено по-горе, и в случая не е налице същинска ретроактивност на закона.

Оспорените законодателни изменения са допустими и от гледна точка на европейското законодателство. В Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите също са предвидени възможности за различно третиране на основание възраст: член 6 на Директивата, озаглавен *„Оправдаване на разликите в третирането на основание възраст“*, посочва следното:

„1. Независимо от член 2, параграф 2, държавите-членки могат да регламентират, че разлики в третирането на основание възраст не представлява дискриминация, ако в контекста на национално право, те са обективно и обосновано оправдани от законосъобразна цел, включително законосъобразна политика по заетостта, трудов пазар и цели на професионалното обучение и, ако средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими. Такива разлики в третирането могат да включват освен другото:

*а) създаването на специални условия за достъп до заетост и професионално обучение, заетост и упражняване на занятие, **включително условия за уволнение и възнаграждение, на млади хора, по-възрастни***

работници, лица, които издържат други лица, за да се насърчава тяхната професионална интеграция или да се осигури тяхната защита;“.

Конвенциите на Международната организация по труда също позволяват по преценка на съответната държава различно третиране по отношение на държавните служители, когато се касае за трудови и осигурителни права. Съгласно чл. 2, т. 2, буква „h“ от Конвенция № 35 относно осигуровката старост (индустрия и др.) на Международната организация на труда от 1933 г. (ДВ, бр. 44 от 1997 г.): *„Всяка държава - членка на организацията, може да предвиди в националното си законодателство такива изключения, каквито намери за необходимо, относно: пенсионираните държавни чиновници, които изпълняват платена работа, и лицата, имащи личен доход, когато пенсията или личният доход са най-малко равни на предвидената в националното законодателство пенсия за старост.“* В допълнение към горното, по аргумент на противното от разпоредбите на чл. 8, т. 2, буква „в“ и чл. 22, т. 2 от Конвенцията, където се предвижда, че пенсията може да бъде изцяло или частично спряна, докато заинтересуваният е изцяло на държавна издръжка, следва, че е допустимо налагане на ограничения при наемането на държавни служители, упражнили право на пенсия, по преценка на държавата.

С оглед на изложените съображения считаме, че искането на президента на Република България и на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. и измененията в чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 от ЗДСл са неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)