



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 33 КВ 16/18г.
Дата 12.02.19г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПРОФЕСИОНАЛНО ОБЕДИНЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

изх. № 01-КА/11.02.2019 г.

ДО

Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Становище от Професионалното обединение на държавните служители по конституционно дело № 16 от 2018 г., образувано по искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (обн, ДВ, бр. 103 от 2018 г.) и искане на обудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 14 и § 15 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2019 г., с които се създават и изменят разпоредби от Закона за държавния служител.

С уважение,

Олга Чернева
председател на Управителния съвет на
Професионалното обединение на държавните служители

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на Управителния съвет на

Професионалното обединение на държавните служители

по конституционно дело № 16 от 2018 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид отправената покана да изразим становище по конституционно дело № 16 от 2018 г., образувано по искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (обн, ДВ, бр. 103 от 2018 г.) и искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 14 и § 15 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2019 г., с които се създават и изменят разпоредби от Закона за държавния служител, изразяваме следното становище:

I. Относно противоречието на § 14, т. 1 ПЗР на Закона за държавния служител (чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл) с Конституцията

По силата на чл. 116 от Конституцията, държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба, те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Условието, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност и могат да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка, се определят със закон.

С § 14 на Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. се извършиха промени в Закона за държавния служител (ЗДСл). В чл. 7, ал. 2 се създаде нова точка 8, с която се въведе

ново обстоятелство за несъвместимост със заемането на държавна служба, а именно: „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.

Член 7, ал. 2, т.8 ЗДСл е част от предварителните общи условия, на които, според закона, трябва да отговарят кандидатите за „назначаване на държавните служители по смисъла на чл. 116, ал. 2 Конституцията. Той гласи: „Не може да бъде назначавано за държавен служител, лице, което: ...т.8. е упражнило правото си на пенсия по чл.68,68а,69 и 69б от Кодекса за социално осигуряване, освен при условията на чл.15, ал.1, чл.81в, ал.6 и чл.84а.“

Сама по себе си „несъвместимостта“ следва да води до конфликт на интереси с държавната служба, с обществения интерес. Разгледан текстът на чл. 7, ал. 2 от ЗДСл има за цел да очертае областите на дейност и/или правния статут на лицата, които биха довели до конфликт на интереси по повод носенето на държавната служба и биха били в конфликт с „волята и интересите на нацията“.

Така служителите със статут пенсионер по реда на чл.68,68а,69 и 69б от Кодекса за социално осигуряване не могат да бъдат изпълнители на волята и интересите на нацията защото са в конфликт на интереси с нея. Това само по себе си е твърде нелогично и абстрактно за осъзнаване. Ако наличието на някоя от отрицателните предпоставки в чл. 7, ал. 2, т.т. 1 до 7 могат да бъдат логично проследени защо, как и къде може да се сблъскат „волята и интересите на нацията“ с личните, семейните, търговските, финансовите, политическите, икономическите интереси на гражданите, то обстоятелствата в т. 8 са непроследими.

Очевиден е конфликтът на интереси, ако държавен служител е лице, което „би се оказало в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, с лице, с което е във фактическо съжителство, роднина по права линия без ограничения, по сребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително“ – при тази хипотеза могат да се сблъскат личния/семеенния и обществен интерес; Ако държавен служител е едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурисит, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация би могъл да попадне в ситуация да се наложи да взема решение по повод службата си спрямо свързани с него лица от гледна точка на икономически, търговски и/или финансов интерес. Очевиден би бил и конфликтът държавен служител, чрез избирането му за народен представител едновременно да е част от изпълнителната и законодателна власт. Подобен би бил и конфликтът между статута „общински съветник“ и статута „държавен служител“ в същата общинска администрация. Предвид конституционно заложената политическа неутралност на държавните служители е проследима и

логиката на законодателя да забрани държавните служители да заемат ръководна или контролна длъжност в политическа партия наред с длъжността им като държавни служители. Конфликтна би била и ситуацията, в която един държавен служител работи по служебно и по трудово правоотношение – конфликтът на интереси може да се обуслови от наличието на договор между него и неговия работодател и изпълняваната държавна служба. Несъвместима е и държавната служба на пълно работно време по две служебни правоотношения, предвид разнородния предмет на дейност на органите на държавна власт и на техните администрации, особено в тези с контролни функции, управление на средства и административни режими. Административната йерархия следва да бъде проследима и неотменима.

Изборът на упражняването на правото на пенсия за осигурителен стаж като изискване за изпълнението на основните задължения на държавните служители по чл.116, ал.1 от Конституцията по естеството си с нищо не пречи на изпълнението на основните задължения на държавните служители да изпълняват волята и интересите на нацията, нито да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални.

Ето защо новото допълнение на чл. 7, ал. 2 с т. 8 е нелогично и необосновано и създава дискриминационен елемент по отношение на гражданите придобили и упражнили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст само по реда на чл.68,68а,69 и 69б от Кодекса за социално осигуряване.

Член 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл противоречи на същността на субективното конституционно право на пенсионно осигуряване, като една от типичните форми, в които се реализира конституционното право на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1, предл. 1 Конституцията. Упражняването на правото на пенсия за осигурителен стаж е неотменимо право и свободен избор на гражданите, то е заслуга за прослуженото време в държавен интерес и естествено следствие от осигурителната тежест. Разпоредбата на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл се оказва наказателна. Тя изрично забранява на тази категория граждани да работят в държавната администрация, заклеява ги като злоупотребяващи с осигурителното си право да се пенсионират. Недопустимо е за държава, която държи да е правова, демократична и социална, да превръщат упражняването на конституционното право на пенсия в източник на забрани и негативни последици. Свободата на избор на професия и работа е отнета на гражданите, които са упражнили правото си на посочените 4 вида пенсии за осигурителен стаж и възраст, а именно:

- По чл. 68 от КСО – най-голямата група пенсионери с пълен размер на пенсията;
- По чл. 68а от КСО – пенсионерите с намален размер на пенсия;
- По чл. 69 от КСО – военнослужещи и приравнени към тях служещи в сектор „Сигурност“;
- По чл. 69б от КСО – работещите при условията на I-ва и II-ра категория труд.

Изборът само на посочените четири вида пенсии за осигурителен стаж дискриминира. Тези лица са напълно изключени от кръга на възможните кандидати за изпълнение на държавна служба и са изцяло лишени от достъп до нея, освен при условията на чл. 15, ал. 1, чл. 81в, ал. 6 и чл. 84а. Непонятно е защо са избрани само тези лица, а пенсионираниите учители, магистрати, балерини, балетисти и танцьори се оказват годни за носене на държавната служба, дори и след упражнено право на пенсия. Твърде избирателно е подходил законодателят, какво е била целта му, как е извършена оценката на въздействието, довела до изключване на определен кръг пенсионери от забраната да изпълняват държавна служба не е ясно. Различна категория граждани ли са, едните по-заслужили, а другите не. Това е разделяща и противопоставяща правна норма. Освен, че нарушава отново конституционния принцип на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) действа като катализатор на негативни обществени отношения и противопоставяне на гражданите от различни категории, при упражняването на едно и също тяхно конституционно право на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1, предл. 1 от Конституцията. Още по-объркващо е решението все пак тези категории пенсионери да могат да работят по заместване на отсъстващ служител (чл. 15 от ЗДСл), но не и като титуляри; същите могат да са представители на държавата изпълнявайки длъжност в институция на Европейския съюз (чл. 81в, ал. 6) и могат да споделят ключова длъжност по реда на чл. 84а от ЗДСл, докато обучават приемник. Очевиден е дискриминационния елемент и привидността на правната норма. Очевидно тази категория граждани „стават“ за държавната служба, но „тежат“ на държавния бюджет с осигуровките си. Подобно отношение и третиране е обидно за достойнството на гражданите, придобили и упражнили правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Изрично потвърдена е възможността осигурените лица да получават пенсия за осигурителен стаж и възраст без да губят работата си – решение на Съда на Европейския съюз от 05.11.2014 г. по дело С-103/13, Сомова по преюдициално запитване от Административен съд-София град. Оспорената разпоредба заобикаля тази възможност.

Конституционните принципи - свобода, равенство и справедливост са нарушени. Член 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл ограничава едно от конституционните права, това на труд, създава неравно третиране на еднаква категория граждани и е несправедлива по отношение на осигурителните права. А всяко нарушение на конституционните права на гражданите е нарушение и на принципа на правовата държава и „на върховенството на правото“.

II. Относно противоречието на § 15 ПЗР на Закона за държавния служител с Конституцията

§ 15 от ПЗР на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г., нормативно налага прекратяване на служебните правоотношения на държавните служители, назначени към датата на влизането в сила на закона, които са упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от Кодекса за социално осигуряване, с едномесечно предизвестие. Разпоредбата е императивна. Това е ново основание за прекратяване на служебно правоотношение, което обаче не се съдържа в ЗДСл. Но императивно задължава масово прекратяване на служебни правоотношения. Всички държавни служители, добросъвестно упражнили правото си на пенсия се оказват нарушители, а органите по назначаване - в безизходица, без право на преценка, независимо, че такава им е дадена от ЗДСл с чл. 106, ал. 1, т. 5 и т. 6 от ЗДСл.

Тук органът по назначаването няма волята, неговата компетентност по Закона за държавния служител е отменена. Той няма право на преценка, независимо че именно законодателя е дал три възможности да прекрати служебно правоотношение на държавен служител:

1) чл. 106, ал. 1, т. 5 от ЗДСл - при придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст;

2) чл. 106, ал. 1, т. 5а от ЗДСл (отм.) когато на държавния служител е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер по чл. 68а от Кодекса за социално осигуряване и

3) чл. 106, ал. 1, т. 6 от ЗДСл - когато служебното правоотношение е възникнало след като назначеният държавен служител е придобил и упражнил правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст включително когато е упражнил правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер по чл. 68а от Кодекса за социално осигуряване.

Дори с останалите две възможности (след промените от 01.01.2019 г.), органът по назначаването има възможността да прекрати служебно правоотношение на основание чл. 106, ал. 1, т. 5 и т. 6 от ЗДСл, но по собствена воля.

Подобна намеса на законодателната власт в компетентността на изпълнителната власт е противоконституционна. Разделението на властите е гарантирано от Конституцията. Тя като основен закон делегира на законодателната власт да приеме специален закон (чл. 116, ал. 2 Конституцията), с който да се определят: условията, при които, и редът, по който държавните служители: се назначават и освобождават от длъжност; могат да членуват в политически партии и синдикални организации и да упражняват правото си на стачка.

Текстът на § 15 от ПЗР на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г., дописва текстове извън ЗДСл. Тази разпоредба засяга служебни правоотношения, възникнали напълно правомерно преди въвеждането като несъвместимост на упражненото право на пенсия. Така се засягат вече придобити

права, което е недопустимо, ако не е в полза на обществения интерес. Този текст има обратно действие, което нарушава принципите на правна сигурност, предвидимост и стабилност, както и принципът за закрила на законно придобити права.

Ако конституционният законодател искаше да утежни изискванията към лицата, носещи държавната служба или да забрани на определена категория граждани да могат да изпълняват държавна служба, той щеше да го направи на съответното систематично място в Конституцията.

Поради всичко това, считаме, че въведеното ново прекратително основание и нова несъвместимост към служебни правоотношения, възникнали преди влизането на ЗДБ за 2019 в сила, § 14 и § 15 от ЗДБ за 2019 г. не съответстват на прогласения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правова държава.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения считаме, че цитираните в настоящото становище текстове следва да бъдат установени като противоконституционни.

Олга Чернева

председател на Управителния съвет на
Професионалното обединение на държавните служители