



НАЦИОНАЛЕН СИНДИКАТ ПОЛИЦИЯ

гр. Хасково, бул. България №111, e-mail: nsp.mvt@gmail.com

Изх. № 7/15.02.2019г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 44 KL

Дата 15.02.19г.

ДО

Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ

НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено: Ви изпращам Становище от Национален синдикат полиция-МВР 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 обудемана 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:

/Управител на "Национален синдикат полиция"

Калин Ников/

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

на

НАЦИОНАЛЕН СИНДИКАТ ПОЛИЦИЯ – МВР

по конституционно дело № 16 от 2018 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Обръщаме се към Вас във връзка с измененията и допълненията на Закона за държавния служител (ЗДСл), приети с §14 и 15 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за държавния бюджет на РБ за 2019 г. (ЗДБ), обн. ДВ бр.103/ 13.12.2018 г.

Измененията противоречат на Конституцията на Република България (КРБ), на разпоредби от българското и европейското законодателство, както и на основните принципи на правото, на които се основава всяка правова държава.

1. Налице е нарушение на чл.51, ал.1от КРБ.

Правото на пенсия е вид осигурително право, гарантирано от чл.51, ал.1 от КРБ, като упражняването му не е поставено в зависимост от упражняването на друг основни права, каквото е правото на труд, част от което е заемането на държавна длъжност в администрацията. Правото на пенсия, като част от правото на обществено осигуряване е основно право на гражданите и основанията и средствата за неговото реализиране подлежат на конституционноправна защита. Държавата е длъжна да гарантира конкретното упражняване на правото на пенсия на индивида, а не да създава забрани и ограничения за това.

Подобен ефект се постига с новата т. 8 на чл. 7, ал. 2 от ЗДСл, приета с §14 и 15 от ПЗР на ЗДБ. Тя квалифицира упражняването на правото на пенсия като основание за несъвместимост със заемането на държавна служба. Съгласно новоприетите изменения в чл.103, ал.1, т.4 и чл. 106 от ЗДСл (с §14 и 15 от ПЗР на ЗДБ) при упражняване или вече упражнено придобито право на пенсия от държавен служител, служебното правоотношение с него следва да бъде прекратено от органа по назначаването. С това законодателно решение държавата не само не създава гаранции за реализиране на едно основно, законно придобито

право на гражданите, но директно забранява неговото упражняване предвид регламентираните неприемливи правни последици, произтичащи за служителя.

В този смисъл е и досегашната практика на Конституционния съд по отношение защитата на правото на пенсия като вид осигурително право. В решение № 12 от 25 септември 1997 г. по конституционно дело № 6/1997 г., Обн., ДВ, бр. 89 от 7 октомври 1997 г. относно противоконституционността на чл. 50 от Закона за пенсиите (отм.) Конституционният съд приема, че в КРБ не се съдържа - нито пряко, нито косвено - основание, което да оправдава ограничение на правото на обществено осигуряване, от което правото на пенсия е част. То е отделно конституционно право, каквото е и правото на труд (чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от КРБ) и двете се гарантират и защитават от Конституцията самостоятелно. Упражняването на всяко от тях не е поставено в зависимост от упражняването или неупражняването на другото.

Бидейки основание за несъвместимост за заемане на държавна служба по ЗДСл, упражняването на правото на пенсия на практика бива ограничено и дори забранено, поставено в зависимост от упражняването на правото на труд, тъй като реализирането му предполага задължително прекратяване на служебното правоотношение с държавните служители от органа по назначение.

2. С приетите изменения на ЗДСл в §14 и 15 от ПЗР ЗДБ е нарушен чл. 57 ал. 1 от КРБ, според който основните права на гражданите са неотменими.

Нововъведените изменения в ЗДСл обаче водят до възстановяване на правните последици на отменената разпоредба на чл. 94 ал. 2 от КСО - упражняването на правото на пенсия да се свързва с преустановяване на професионалната дейност на лицето и прекратяване на служебното му правоотношение. Разпоредбата на чл. 94, ал. 2 от КСО е призната за противоречаща на чл. 49 от ДФЕС и поради това е отменена от българския законодател през 2015 г. Сега регламентирането на упражняването на правото на пенсия като основание за несъвместимост с държавната служба по ЗДСл е нов опит да се ограничи упражняването на правото на пенсия от държавните служители, които са го придобили на законно основание. Според Решение по дело С-103/13 от 5 ноември 2014 година на Съдът на Европейския съюз (СЕС) всяка разпоредба, която води до преустановяване на професионалната дейност на дадено лице, е ограничителна и трябва да преследва общ интерес и легитимна цел. „Освен това в подобен случай прилагането на такава мярка трябва да може да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ“ се казва в цитираното решение. В случая целта, изложена в мотивите в законопроекта за ЗДБ, отнасящи се до измененията в ЗДСл, е, че ще се „...даде възможност да се предложат свободни места на млади висококвалифицирани кадри, които да стартират кариерата си в държавната служба и да намерят реализации 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 качеството на работа на държавната администрация и по-бързо и по-ефективно използване на новите технологии.“ Цитираното не следва да бъде признато за легитимна цел от обществен интерес, тъй като противопоставя една група държавни служители на друга - упражнили право на пенсия и придобили, но неупражнили право на пенсия. Освен това и преди регламентиране упражняването на правото на пенсия като основание за несъвместимост в чл. 7, ал. 2, т. 8 от ЗДСл съществуваше и продължава да съществува законова възможност за прекратяване на служебните правоотношения с държавни служители, придобили или упражнили правото си на пенсия по преценка на органа по назначаването (чл. 106, ал. 1, т. 5 и 6 от ЗДСл, редакцията от 2016 г.). Поради това следва да се

приеме, че ограничението на чл. 7, ал. 2, т. 8 от ЗДСл не е обосновано от цел от общ интерес, чието осъществяване може да гарантира.

Веднъж възникнало и упражнено, правото на пенсия е неотменимо. Разглежданите изменения в ЗДСл, приети с § 15 от ПЗР на ЗДБ, създават ограничение не само с оглед на бъдещо упражняване на правото на пенсия от държавните служители, но имат и обратна сила по отношение на упражнилите го, т.е. при вече фактически и законосъобразно осъществено от тях законно право. Обратното действие на този законов текст по отношение на упражнилите право на пенсия преди влизането му в сила, лишава тези държавни служители от възможността да осъществяват правото си на труд, въпреки, че формално им е дадена възможност да работят не по служебно, а по трудово правоотношение. Всички те са дългогодишни експерти в областта на държавното управление, специализирани в изпълнението специфични административни функции, които нямат аналог в частния сектор, където трудно биха могли да упражняват правото си на труд в съответствие с придобития опит и квалификация. Така приетата разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 от ЗДСл нарушава принципа на неотменимост на основните права на гражданите.

3. Друг основен въпрос, който има отношение към упражняването на основните конституционни права, е дали упражняването на правото на пенсия и въобще законното упражняване на едно гарантирано от КРБ основно право на гражданите може да представлява основание за несъвместимост за заемане на държавна служба.

Квалифицирането на упражняването на правото на пенсия като основание за незаемане на държавна служба противоречи на §1, т. 7 от ДР на ЗПКОНПИ, където е дадено легално определение на понятието „несъвместимост“. Според този текст "несъвместимост" е заемането на друга длъжност или извършването на дейност, която съгласно Конституцията или закон е несъвместима с положението на лицето като заемащо висша публична длъжност. Упражняването на правото на пенсия не представлява нито дейност, нито длъжност, а е упражняване на законно субективно право на гражданите. Нещо повече, то е въведено единствено за държавните служители по ЗДСл и не засяга държавните служители със статут по специални закони - ЗМВР, ЗДАНС, ЗВС. Несъвместимостта, като правен институт визира конфликта на интереси и възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Конфликтът на интереси е несъвместимост, противоречие на интереси, тяхното взаимно изключване поради различието в целите им. При упражняването на правото на пенсия не е палице никакъв частен интерес от характер, който да създаде противоречие с обществения, както това е при другите основания - чл. 7, ал. 2, т. 1-7 от ЗДСл. Тук служителят не работи по две правоотношения и не заема две длъжности, както ако работи по трудово или друго служебно правоотношение, а получава заплата за заеманата длъжност и извършената работа и пенсия, на която той има законно право в следствие на упражнено от него право на труд и достигната определена законоустановена възраст.

Още един аргумент, че с нововъведената т. 8 на чл. 7, ал. 2 от ЗДСл не се цели предотвратяване конфликт на интереси, а лишаване на държавните служители от получаване на пенсия и трудово възнаграждение едновременно, пазираме и в обстоятелството, че държавният служител, упражнил правото си на пенсия, не е в положение на несъвместимост при изпълнение на държавна длъжност при различни хипотези на заместване:

- когато замества за определен срок друг държавен служител, отсъстващ повече от 3 месеца (чл. 15, ал. 1 от ЗДСл);

- когато замества държавен служител, изпратен да изпълнява длъжност в европейска институция за времето на отсъствието - срок до 4 г. (чл. 81в, ал.6 от ЗДСл);

- до 6 месеца при споделено изпълнение на длъжност, определена като ключова за администрацията, със служител, избран след подбор, до прекратяване на служебното правоотношение на упражнялия право на пенсия (чл. 84а от ЗДСл).

Останалите основания за несъвместимост по чл. 7, ал. 2, т. 1-7 от ЗДСл се прилагат във всички случаи без изключения от приложното поле. Това доказва, че смисълът, вложен от законодателя при квалифицирането на упражняването на правото на пенсия като основание за несъвместимост, не съответства на смисъла, вложен при определяне на останалите основания.

Наред с това, в чл.103, ал. 1 т. 4 от ЗДСл, регламентирано основанията за прекратяване на служебното правоотношение на държавните служители, в изменението на т. 4, свързана с изискванията за несъвместимост по чл.7, ал. 2 от ЗДСл е използван терминът „недопустимост“, чието съдържание е неясно.

4. С измененията на ЗДСл в §14 и 15 от ПЗР ЗДБ е нарушен чл. 6, ал. 1 и 2 от КРБ, съгласно които всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права и не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние и са равни пред закона. С разглежданите изменения в ЗДСл се противопоставят различни категории служители - придобили, но не упражнили право на пенсия и упражнили право на пенсия; държавни служители по ЗДСл и такива по специалните закони.

Както вече се изтъкна, новото изискване за несъвместимост за заемане на държавна служба, въведено с т. 8 на чл. 7 ал. 2 от ЗДСл, има обратен ефект и засяга статута на служители, упражнили своето законно право пенсия преди влизането му в сила. Това води до изключително неблагоприятни последици за тях, тъй като те следва да бъдат уволнени от работа, с което приетата разпоредба придобива подчертан санкционен характер. Съгласно чл. 14, ал. 1 и ал. 3 от ЗНА обратна сила на нормативен акт може да се даде само по изключение и се въвежда забрана за даване на обратна сила на разпоредби, които предвиждат санкции. В случая, макар нормата да не е санкционна, тя води до създаване на неблагоприятен административен правен статут на определена категория лица, които не са извършили никакви незаконни действия и по такъв начин те се превръщат в обект на дискриминация. Непо-повече, част от служителите от МВР, упражнили правото си на пенсия, които сега попадат под действието на неблагоприятните правни последици на т. 8 на чл. 7 ал. 2 от ЗДСл, през 2016 г. са преминали принудително, не по свое желание, в статут по ЗДСл, чрез преобразуване на служебното им правоотношение с § 86 от ПЗР на ЗМВР от 2016 г. Последното е акт, който следва да бъде квалифициран като дискриминация, на нееднакво третиране, тъй като измененията в ЗДСл не се прилагат за държавните служители със статут по ЗМВР.

5. При приемането на горепосочените изменения и допълнения на ЗДСл е нарушена предвидената от закона процедура. Съгласно Чл. 18а Закона за нормативните актове (ЗНА) при изработването на проект на нормативен акт се извършва предварителна оценка на въздействието и се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Изискванията на закона са заобиколени, като е използвано изключението относно законопроектите за държавния бюджет, предвидено в §1 от ЗНА, т. 1 (редакция от 04.11.2016 г.). В мотивите към разглежданите изменения на ЗДСл не се привеждат никакви аргументи относно необходимостта от приемането им със ЗДБ, а не с отделен законопроект, какъвто е

законовия ред. Това навежда на мисълта, че целта е била да се избегнат обществените консултации и оценката на въздействието и да се предложи конюнктурно политическо решение, което не цели задоволяване обществен интерес, а лишаване на държавните служители от възможността да упражняват едновременно правото си на пенсия и да работят работата, за която са квалифицирани.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Национален синдикат полиция подкрепя искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 7, ал. 2, т. 8; чл. 84а, ал. 1, т. 1; чл. 103, ал. 1, т. 4 от Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., последно изм. и доп. бр. 103 от 13.12.2018 г.) и на § 15 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 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:

/Управител на "Национален синдикат полиция"
Калин Ников/