



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Изх. № 474
София, 07-03-2016 г.

Вх. № 92 к.р. 2/16
Дата 07-03-16г

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На № 55/к.д. № 2 от 2016 г.
04.02.2016 г.

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2/2016 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 4 февруари 2016 г. Конституционният съд (КС) на Република България е допуснал за разглеждане по същество искане на петчленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 100, ал. 2 от Закона за държавния служител (ЗДСл). Представям настоящото писмено становище по делото в определения от Вас 30-дневен срок.

Не споделям тезата на петчлениния състав на ВАС и намирам, че изложените в искането доводи не са достатъчни, за да обосноват извод за противоконституционност на атакуваната разпоредба. Аргументите ми са следните.

1. В искането на първо място се отстоява тезата, че чл. 100, ал. 2 ЗДСл противоречи на чл. 16, във връзка с чл. 48 от Конституцията на Република България (КРБ). Смята се, че понеже разпоредбата задължава органа по назначаване, в условията на обвързана компетентност, да отстрани „временно“ държавен служител, срещу когото се води наказателно производство за престъпление, извършено от него в качеството му на длъжностно лице, това води до ограничаване на трудовите му права изобщо, и то за неопределен срок.

Действително, налице е ограничаване на трудовите права на временно отстранения държавен служител, срещу когото се води наказателно производство за престъпление, извършено в това му качество. С оглед основанието си, то обаче не е диспропорционално, дори и при невъзможността да се определи предварително срокът на неговото действие. Наред с това не може да се приеме, че временното отстраняване от длъжност на държавен служител на това основание засяга правото му на труд изобщо и в пълния му обем.

Интензивното ограничаване на трудовите права де факто следва от това, че служебното правоотношение при временно отстраняване от длъжност по чл. 100, ал. 2 ЗДСл не е прекратено. Отстраненият продължава да е държавен служител и за него продължават да важат забраните и несъвместимостите по чл. 7 ЗДСл. В резултат на това, той не може да упражнява дейност като едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация, народен представител, съветник в общински съвет – само за съответната общинска администрация, ръководна или контролна длъжност в политическа партия, както и да работи по трудово правоотношение, освен като преподавател във висше училище. Запазеният статут на държавен служител произвежда забрани и несъвместимости и по силата на други закони¹.

Временно отстраненият от длъжност държавен служител не е лишен от възможността да се освободи от този си статут и да реализира трудовите си права в сфери, за които не важат изискванията за несъвместимост. Възможността за прекратяване на служебното правоотношение по негова инициатива стои открита както по чл. 103, ал. 1, т. 1 ЗДСл – по взаимно съгласие на страните, изразено писмено², така и едностранно – с предизвестие от страна на държавния служител до органа по назначаване, на основанието по чл. 105, ал. 1 ЗДСл. Неизползването на тези възможности от страна на временно отстранен държавен служител заради водено срещу него наказателно производство за престъпление, извършено в това му качество, има значение за преценката, дали само нормата на чл. 100, ал. 2 ЗДСл поражда ограничаването на трудови права „изобщо“ и за неопределен срок, което би я направило противоконституционна, или отстраненият държавният служител се е самоограничил от трудова изява, предпочитайки да запази статута си до приключване на наказателното дело.

¹ Напр. чл. 5, ал. 2 от Закона за адвокатурата.

² Съгласно цитираната разпоредба, „страната, към която е отправено предложението, е длъжна да вземе отношение по него и да уведоми другата страна в десетдневен срок от получаването му; ако тя не направи това, се счита, че предложението не е прието“.

Правилният анализ изисква да се признае, че пряко следващите се от разпоредбата на чл. 100, ал. 2 ЗДСл ограничения в трудовите права нямат такъв интензитет и комплексен характер, какъвто им се придава в искането на петчленния състав на ВАС, и с оглед на своята кауза не надхвърлят мярката за пропорционалност. Гарантираното от Конституцията право на труд обхваща възможността всеки гражданин да избира свободно своята професия, което не означава обаче да му се осигури възможност да упражнява професията си по единствения избран от него начин³.

Формите на упражняване на трудова дейност, несъвместими със статута на (временно отстранен) държавен служител, не изчерпват всички възможности за трудова изява. Няма ограничения да бъде полаган труд по граждански договор или дори без сключен нарочен договор. Предоставянето на работна сила без трудов договор също е труд, защитен от Конституцията (чл. 16 и чл. 48). Полагането му при такива условия не следва да бъде толерирано, но и не може да води до наказание за предоставящия труда си – по аргументи и от Решение № 7 от 19.06.2012 г. на КС на РБ по к. д. № 2/2012 г. Полагането на труд без трудово правоотношение е основание за ползване на осигурителни права по чл. 4, ал. 3, т. 5 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), което също показва, че тази форма на престоиране на работа се допуска и брани от закона.

Паралелите с правото на труд на лишените от свобода, което според искането е гарантирано в по-голяма степен, отколкото за временно отстранен, на основание чл. 100, ал. 2 ЗДСл, намирам за произволни и неубедителни.

2. Втората група доводи в искането на петчленния състав на ВАС се отнасят до противоречие на атакуваната норма от ЗДСл с чл. 51, ал. 1 КРБ, уреждащ правото на обществено осигуряване и на социално подпомагане.

Доколкото осигурителното отношение е производно на упражняването на трудова функция, преценката за конституционностъобразността на чл. 100, ал. 2 ЗДСл от тази гледна точка зависи от извода, дали с атакуваната норма по недопустим от Конституцията начин се ограничава изобщо правото на труд⁴. В продължение на тезата си от предходния пункт, смятам, че временно отстраненият от работа държавен служител, срещу когото се води наказателно производство за престъпление, извършено в това му качество, бива лишен от възможността да упражнява труд, респ. от внасянето на осигурителни вноски, но само по конкретното служебно правоотношение, а не изобщо. На него не му е отнета възможността отново да се включи към системата за социално осигуряване, ако инициира прекратяване на служебното правоотношение и

³ Аргумент от Решение № 3 от 13.04.2006 г. на КС на РБ по конст. д. № 4/2006 г.

⁴ Тази връзка се предполага и в самото искане на петчленния състав на ВАС – л. 3 от същото.

поднови изпълнението на трудови функции, работейки по трудово правоотношение, по договор за управление или като самоосигуряващо се лице – след отпадане на изискванията за несъвместимост. Работата по граждански договор със съответни осигурителни плащания е възможна дори и при запазване на статута на държавен служител, докато трае наказателното производство и причината за временното му отстраняване. Въздържането на отстранения служител от търсенето на някои от тези опции може да се цени като своеобразно негово самоограничаване и не дава основания за извод, че с нормата на чл. 100, ал. 2 ЗДСл държавата поначало е лишила засегнатите лица от възможността да внасят осигурителни вноски, да ползват пенсионно-осигурителни права и практически е отрекла социално-осигурителната същност на правата, свързани с трудова заетост.

Освен това не бива да се пропуска, че по силата на цитираната по-горе разпоредба на чл. 4, ал. 3, т. 5 КСО, като задължително осигурени за инвалидност поради общо заболяване за старост и за смърт, от осигурителни права се ползват лицата, които полагат труд без трудово правоотношение и получават месечно възнаграждение, равно на или над една минимална работна заплата, след намаляването му с разходите за дейността, ако не са осигурени на друго основание през съответния месец. Единственото условие е лицето да полага труд срещу минимално възнаграждение.

3. На трето място в искането се отстоява, че нормата на чл. 100, ал. 2 ЗДСл противоречи на принципите на пропорционалност и на правна сигурност, разбирани в светлината на досегашната практика на КС, като се прави следното позоваване на Решение № 20/1998 г. по к. д. № 16/1998 г. *„Конституционният съд може да преценява пропорционалността (съразмерността), свързана с определяне на границите, в които могат да се упражняват правата, и на пределите, в които се допуска ограничаването им.... Отношението на съразмерност между защитаваната цел и прилаганото средство може да се установи при съпоставянето им.“*

Съобразявайки и обстоятелството, че цитираното решение е постановено във връзка с материя, несвързана пряко с атакуваната норма, смятам, че следващите се от чл. 100, ал. 2 ЗДСл рестрикции на права не са несъразмерни на преследваната цел. Последната включва ограничаване на възможността държавен служител – длъжностно лице по смисъла на НК, което е подложено на наказателно преследване във връзка с извършено престъпление в това му качество (т.е. във връзка със службата си), да извърши друго престъпление, продължавайки да упражнява същите правомощия, за злоупотребата с които е станал обект на наказателно преследване. Тази цел е легитимна и е съобразена с високия стандарт на изисквания към поведението и интегритета на облечените

във власт държавни служители. Нейното постигане е заложено чрез сходни нормативни разрешения и при уредбата на статута на други носители на публичната власт, каквито са магистратите – чл. 230 от Закона за съдебната власт.

Предвид изложеното, застъпвам становището, че Конституционният съд няма основание да установи противоконституционност на нормата на чл. 100, ал. 2 от Закона за държавния служител.

С УВАЖЕНИЕ,



[Handwritten signature]
СОТИР ЦАЦАРОВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР