



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Бх. № 122/КД 1177
Дата 26.05.2017

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-47
25.05.
..... 2017 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 1 за 2017 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и 70 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 81 от 2016 г.).

Становището е одобрено с Решение № 287..... на Министерския съвет от 2017 г. за одобряване становище на Министерския съвет по конституционно дело № 1 за 2017 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(~~Бойко Борисов~~)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1 ЗА 2017 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 6 април 2017 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2017 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и 70 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 81 от 2016 г.).

В искането се твърди, че оспорените разпоредби са противоконституционни, тъй като противоречат на абзац трети от Преамбюла на Конституцията, който издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност, на абзац пети от Преамбюла, който

прогласява решимост за създаване на правова държава, и на чл. 4, ал. 2 от Конституцията, гарантиращ живота, достойнството и правата на личността. Излагат се аргументи, че противоконституционно се засяга правната сигурност на служителите в МВР, чиито служебни и трудови правоотношения се преобразуват, ограничават се техни права, променя се категорията им на труд при пенсиониране, лишават се от право на обезщетения, объркват се и се смесват правни понятия.

Искането е неоснователно и необосновано, защото изложените аргументи не са аргументи за противоконституционност на уредбата, а са съображения по целесъобразност, с които се прави опит да се защити административен модел, създаващ привилегировано положение за държавните служители, работещи в системата на Министерството на вътрешните работи, в сравнение с държавните служители в останалата администрация.

В оспорената разпоредба на § 69 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ПЗРЗИДЗМВР) се предвижда, че служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 от Закона за изменение и допълнение на ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) и които към датата на влизането в сила на закона заемат длъжности за държавни служители с висше образование и притежаващи висше образование, с изключение на тези от Медицинския институт на МВР и на тези по § 70, ал. 1, т. 1, се преобразуват в служебни правоотношения по Закона за държавния служител.

В оспорената разпоредба на § 70 от ПЗРЗИДЗМВР се предвижда, че се преобразуват в трудови правоотношения служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 от Закона за

изменение и допълнение на ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) и които към датата на влизането в сила на закона заемат длъжности за държавни служители: с висше образование от Академията на МВР, които осъществяват преподавателска дейност извън тази за професионална подготовка на полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението; в Медицинския институт на МВР; със средно образование; с висше образование и непритежаващи висше образование.

1. Относно статута на служителите в Министерството на вътрешните работи:

Според чл. 142 от ЗМВР служителите на МВР са държавни служители, чийто статут се определя от ЗМВР; държавни служители, чийто статут се определя от Закона за държавния служител (ЗДС), и лица, работещи по трудово правоотношение, чийто статут се определя от Кодекса на труда (КТ). Със статут на държавни служители по специалния ЗМВР са определени служителите, които заемат длъжности, на които се изпълняват специфични функции:

- държавните служители с полицейски функции и функции по пожарна безопасност и защита на населението;

- държавните служители в Академията на МВР, които осъществяват преподавателска дейност за професионална подготовка на полицейските органи и органите по пожарна безопасност;

- държавните служители в дирекция „Инспекторат“, които пряко осъществяват контрол върху дейността на служителите от МВР;

- държавните служители в Института по психология на МВР, които изготвят психологичен анализ на оперативно-интересни лица и провеждат

криминологични изследвания по досъдебни производства и във връзка с оперативно-издирвателната дейност на МВР.

Специални закони може да установят различен статут на държавни служители. Освен в ЗМВР специален статут на държавни служители е установен и в други административни структури на държавната власт със специфични функции в областта на отбраната, сигурността и обществения ред. В тези структури работят три категории служители: държавни служители със специфични функции по специалните закони, държавни служители по ЗДС и лица, работещи по трудово правоотношение по КТ (чл. 283 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 43 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, чл. 38 от Закона за Националната служба за охрана, чл. 40 от Закона за военното разузнаване, чл. 19 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража). Специалният статут на държавни служители по тези закони е обоснован именно със специфичните функции, които се изпълняват. Техните длъжности са диференцирани съобразно характера и особените условия на труд.

Законът за администрацията урежда структурата и организацията на дейност на администрацията на органите на изпълнителната власт, като той може да се прилага и за администрацията на другите органи на държавна власт, освен ако в специални закони е предвидено друго.

Дейността на администрацията на изпълнителната власт се осъществява от държавни служители със статут по ЗДС и лица по трудово правоотношение със статут по КТ на длъжности, които са нормативно определени в Класификатора на длъжностите в администрацията. Изпълнението на такава длъжност по служебно или трудово правоотношение е свързано с изпълнението на определени задачи и се изразява в система от

функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика.

Изпълнението на длъжностите в администрацията на МВР (извън специфичните за Министерството функции) не се различава от изпълнението на длъжностите в останалата администрация, защото не е свързано с различен характер и условия на труд. Затова няма конституционно основание тези лица да са с различен статут от останалите работещи в администрацията по служебно или трудово правоотношение. Служителите в МВР заемат длъжности по Класификатора на длъжностите в администрацията, който се прилага за цялата администрация. За длъжностите със специфични функции и техните наименования министърът на вътрешните работи утвърждава отделен класификатор.

Въвеждането на нова законова уредба изисква уреждане на заварените правоотношения, което е задължителен компонент на принципа на правовата държава. Оспорените разпоредби уреждат заварените правоотношения във връзка с проведената административна реформа в МВР. С тази реформа не се нарушава Конституцията, точно обратното – установява се съобразен с конституционните принципи административен модел, приложим и за администрацията на останалите органи на изпълнителната власт.

2. Относно съдържанието на принципа на правовата държава като гаранция за защита правата на личността, нейното достойнство и сигурност:

Многократно в практиката на Конституционния съд е изяснявано съдържанието на принципа на правовата държава, който включва както принципа на правната сигурност (формалния елемент), така и принципа на

материалната справедливост (материалния елемент). В мотивите на Решение № 1 на Конституционния съд от 2005 г. по к.д. № 8 за 2014 г. се отбелязва, че е „възможна и конкуренция, дори конфликт между отделни компоненти, тъй като всеки от тях, за да бъде приложим, е снабден с гаранции за реализацията си. Най-често такова напрежение се констатира между постулата за правна сигурност и изискването за справедливост, особено в периоди на преход, както и при динамично законодателство.“ В същото решение се излага мнение, че „не бива да се допуска принципът на правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени.”

Правната сигурност и стабилност е характеристика на правовата държава, която изисква трайна законодателна уредба на обществените отношения. Принципът на правовата държава обаче е неразривно свързан с принципа на равенството на гражданите пред закона. Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. Законодателят е конституционно задължен еднакво да третира подобните случаи. Привилегиите са нарушения на принципа на равенството и в правовата държава те са изключени, освен по допустими от Конституцията критерии. Диференциация е допустима от Конституцията, ако тя се базира на такива критерии, на които отговарят всички от една група субекти.

В оспорената от омбудсмана на Република България уредба се предвижда преобразуване на заварени служебни правоотношения по ЗМВР в служебни и трудови правоотношения по ЗДС и КТ - общата законова уредба, приложима за всички работещи в администрацията лица. Водещ критерий за

прилагане на общия закон е подобие на функциите и задълженията, а за прилагане на специалния закон – различието с оглед спецификата на функциите и задълженията, които се изпълняват. Затова диференциацията на статута на лицата, работещи в администрацията на изпълнителната власт, трябва да се основава на обективни критерии. Специалният статут по специалните закони следва да се отнася само за заемащите длъжности със специфични функции съобразно характера и особените условия на труд, а за всички останали - да се прилага общият режим по ЗДС и КТ.

Такава законова уредба е в съответствие с конституционните изисквания и по никакъв начин не засяга принципа на правовата държава, правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Омбудсманът оспорва законовата уредба без ясни аргументи за противоконституционност, като се позовава основно на ненормативни по естеството си правила от Преамбюла на Конституцията. Така се накърнява ясното съдържание и приложимост на принципа на правовата държава и той неприсъщо се натоварва с претенции, изцяло разположени в сферата на законодателната целесъобразност. Суверенно право на Народното събрание обаче е в законодателната си дейност да прави такава преценка по целесъобразност. Дори наличието на неясноти или вътрешни противоречия в законовата уредба не е достатъчно основание за обявяване на законова уредба за противоконституционна, освен ако не се засягат конституционни ценности и норми (така е според мотивите на Решение № 14 на Конституционния съд от 2000 г. по к.д. № 12 за 2000 г.).

3. Относно твърдението, че преобразуването на правоотношенията по § 69 и 70 от ПЗРЗИДЗМВР е прецедент в българското законодателство:

В искането на омбудсмана се твърди, че правната фигура на „преобразуване“ е ново понятие в ЗМВР и то не е познато нито на трудовото право, нито на правото на държавна служба. Твърди се, че така се нарушава стабилността и сигурността на трудовите и служебните правоотношения, объркват се и се смесват правни понятия, а това е нарушение на правата на личността и на принципа на правовата държава. Преобразуването на правоотношенията било извършено в полза на фиска, за да не се изплащат дължими обезщетения.

Тези твърдения са неоснователни и необосновани. Преобразуването на трудови или служебни правоотношения не само не е прецедент в българското законодателство, а е вече установена от години законодателна практика. Този законодателен подход за уреждане на заварените правоотношения се използва при въвеждане на нова уредба, отнасяща се до структурата и организацията на дейност на съответната администрация:

С § 55 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗМВР (ДВ, бр. 44 от 2012 г.) заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в Главна дирекция „Криминална полиция“ и Главна дирекция „Охранителна полиция“, **се преобразуват** съответно в служебни и трудови правоотношения на държавни служители и на лица, работещи по трудово правоотношение в Главна дирекция „Национална полиция“.

С § 66 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗМВР (ДВ, бр. 93 от 2009 г.) заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в Специалната куриерска служба, не се прекратяват, а **се преобразуват** съответно в служебни и трудови правоотношения на служители на МВР.

С § 2, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за Националната служба за охрана съществуващите правоотношения на офицерите, офицерските кандидати и сержантите в Националната служба за охрана не се прекратяват, а **се преобразуват** съответно в служебни правоотношения по този закон, в служебни правоотношения по Закона за държавния служител и в трудови правоотношения по Кодекса на труда.

С § 77 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража заварените служебни правоотношения на държавните служители на експертни длъжности **се преобразуват** в служебни правоотношения на държавни служители на изпълнителски длъжности, съответно заварените служебни правоотношения на държавните служители на старши ръководни длъжности се преобразуват в служебни правоотношения на държавни служители на ръководни длъжности.

С § 3, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за отбраната и въоръжените сили правоотношенията със заварените на служба военнослужещи **се преобразуват** в служебни правоотношения.

С § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона администрацията (ДВ, бр. 99 от 2001 г.) правоотношенията с лицата, които заемат като държавни служители

длъжности на еднолични органи, техни заместници и членове на колегиални органи по чл. 19, ал. 4, се преобразуват в правоотношения на лица, ползващи права по КТ.

От този частичен преглед на законодателството е видно, че преобразуването на служебни и трудови правоотношения е законодателен подход за уреждане на висящите правоотношения както в защита правата на заварените служители, така и в охрана на справедливия обществен интерес. Такава уредба е в съответствие с принципа на правовата държава. Несъвместима с конституционния компонент на принципа на правовата държава за материална справедливост е претенцията за уредба на повече права на една група лица в сравнение с останалите групи лица от същата категория.

Не е вярно и твърдението, че целта на преобразуването е в полза на фиска, защото се спестявало изплащането на обезщетения. Заплащането на обезщетения се извършва при прекратяване на трудовото или служебното правоотношение. И след влизането в сила на ЗДС през 1999 г. (който законодателен подход се посочва от омбудсмана като единствено конституционносъобразен) при преминаване от трудово към служебно правоотношение не се предвиждаше изплащане на обезщетение за неизползван отпуск или друг вид обезщетение. Според § 4, ал. 4 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДС правата на лицата по § 3, придобити по трудово правоотношение, се запазват. Следователно дори при първоначалното назначаване на държавна служба законовата уредба не предвиждаше задължително изплащане на обезщетенията по КТ, дължими при прекратяване на трудово правоотношение.

С § 118 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда (в сила от 31.03.2001 г.) беше предвидена по изключение еднократна правна възможност за изплащане на обезщетение за неизползвани платени отпуски до 31.12.2000 г. за работещите по трудово правоотношение.

Запазването на неизползвани отпуски, а не компенсирането им с парично обезщетение, е законодателно решение и в други случаи на преобразуване на правоотношения: § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията (ДВ, бр. 99 от 2001 г.); § 2, ал. 9 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за Националната служба за охрана (ДВ, бр. 61 от 2015 г.); § 6, ал. 5, т. 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДВ, бр. 105 от 2005 г.)

4. Относно твърдението, че в нарушение на Конституцията се отнемат придобити права на служителите в Министерството на вътрешните работи:

Гарантирането на правата на личността безспорно съдържа в себе си идеята за сигурност на правата. Противоконституционно е да се отнемат придобити конституционно защитени права. Изключителна компетентност по чл. 84, т. 1 от Конституцията обаче е правото на законодателя да приема, изменя и отменя закони по съображения от законодателна целесъобразност.

В мотивите на Решение № 12 на Конституционния съд от 2010 г. по к.д. № 15 за 2010 г. се казва: „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

последници, се нарушава правната сигурност и предвидимост. Те са задължителни елементи от съдържанието на правовата държава, гарантиращи правата на личността и свободното развитие на човека.“

Оспорената от омбудсмана уредба не засяга придобити права като част от съдържанието на трудовото или служебното правоотношение, а в по-общ порядък не накърнява правото на труд по чл. 48, ал. 1 от Конституцията. Това е така, защото:

- при назначаването на служителите по § 69, ал. 1 се определя индивидуална основна заплата, не по-ниска от определеното към деня на влизането в сила на закона възнаграждение;

- не се провежда конкурс;

- зачита се придобитият стаж по ЗМВР;

- преобразуването се извършва без срок за изпитване;

- неизползваните отпуски се запазват и могат да се използват;

- при прекратяване, независимо от основанието, на служебните или трудовите правоотношения се изплаща обезщетение в размер на толкова месечни възнаграждения, колкото прослужени години имат, но не повече от 20, и по чл. 234, ал. 4 от ЗМВР.

За неблагоприятна правна последица спрямо лицата по § 69 и 70 се сочи промяната на категорията труд – от първа в трета. Тази промяна обаче не засяга вече придобито право на пенсия, което се защитава от Конституцията. Изискванията за възраст и определен от закона трудов или служебен стаж за целите на пенсионното осигуряване не нарушават основни конституционни права на личността. Тези изисквания не представляват и дискриминация съгласно чл. 7, ал. 1, т. 8 от Закона за защита от дискриминация. Кой труд към коя категория се причислява се определя съобразно характера и особените условия на труд. Като първа категория труд

най-общо се определя трудът под водата, под земята и във въздуха (Наредба за категоризиране на труда при пенсиониране, приета от Министерския съвет въз основа на законовата делегация по чл. 104 от Кодекса за социално осигуряване - КСО). Към тази категория труд се причисляват и служителите по специалните закони, определени в чл. 69 от КСО.

С § 59 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) законодателят предвиди провеждане на административна реформа, като задължи ръководителите на ведомствата, за чиито служители е приложим чл. 69, да предложат промени в нормативната уредба за диференциране на длъжностите по съответните закони съобразно характера и особените условия на труд с оглед ползване на права за ранно пенсиониране от лицата, които ги заемат. С проведената административна реформа в МВР се извърши именно такава диференциация.

В оспорваната от омбудсмана уредба не е налице придобито право на пенсия, вече възникнало при спазване на определените от закона условия за първа категория труд. Промяната на статута на служителите по § 69 и 70 от ПЗРЗИДЗМВР се прилага за в бъдеще, уредбата няма обратна сила. Лицата по § 69 и 70, които към влизането в сила на закона, с който се променя техният статут, не са придобили право на пенсия по приложимия за тях до тази дата чл. 69 от КСО (пенсиониране при първа категория труд), не могат да се ползват от правата по отменения режим. Качеството на лицата, за които предстои да добият право на пенсия, е несъпоставимо с качеството на лицата, които вече са придобили право на пенсия при условията на чл. 69 от КСО. В конкретния случай не се касае за запазване на вече придобити по отменения режим пенсионни права. В искането по същество се претендира за удължаване на действието на стария, вече отменен режим. Такава уредба обаче ще бъде противоконституционна, защото би създала неравенство и ще

доведе до дискриминация спрямо другите лица – държавни служители и работещи по трудово правоотношение, за които се прилагат условията за пенсиониране при трета категория труд. Правилото за равното третиране изисква лицата, които са в сходно положение, да бъдат третирани от закона по еднакъв начин.

Различното третиране е допустимо, когато е обективно оправдано и използваните средства са съответни на конституционните изисквания. В тази връзка следва да се има предвид, че законодателят е създал в КСО уредба за запазване права на лицата, които в определен период са работили при условията на първа категория труд. Тъй като лицата по § 69 и 70 до влизането в сила на ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 81 от 2016 г.) са работили при условията на първа категория труд, те имат правната възможност да ползват облекчен режим на ранно пенсиониране при условията на:

- чл. 69, ал. 10 от КСО – право на пенсия при условията на ал. 1-9 имат и лицата, които са изпълнявали държавна служба по ЗМВР;

- чл. 69б от КСО – лицата, които са работили 10 години при условията на първа категория труд, могат да се пенсионират, ако не са придобили право на пенсия по чл. 168 или когато са променили осигуряването си по чл. 4в и са навършили възраст до 31 декември 2015 г. 47 години и 8 месеца – за жените, и 52 години и 8 месеца – за мъжете, и имат сбор от осигурителен стаж и възраст 94 – за жените, и 100 – за мъжете, като за всяка следваща година възрастта се увеличава с по 2 месеца за мъжете и 4 месеца за жените до достигане на 55-годишна възраст;

- § 50 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на КСО (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) – лицата по чл. 69, които до 31 декември 2015 г. имат необходимия осигурителен стаж за

придобиване право на пенсия, могат да се пенсионират независимо от възрастта им, до 31 декември 2018 г.

Като друга неблагоприятна последица за лицата по § 70 в искането на омбудсмана се посочва, че те щели да бъдат лишени от обезщетението по чл. 234 от ЗМВР. Обезщетението по чл. 234 от ЗМВР се изплаща при прекратяване на служебното правоотношение на държавен служител по ЗМВР. Правото на това обезщетение не представлява придобито право за лицата по § 70 предвид изложените по-горе аргументи.

Обезщетението при прекратяване на правоотношенията и на двете групи лица с преобразувани в служебни или трудови правоотношения (а не само на тези по § 70) е определено в § 71 от ПЗРЗИДЗМВР. Размерът на това обезщетение не само е еднакъв за лицата по § 69 и 70 (в размер на толкова месечни възнаграждения, колкото прослужени години имат, но не повече от 20, и по чл. 234, ал. 5 от ЗМВР), но той е много по-голям както от размера на обезщетението по чл. 222, ал. 3 от КТ, така и от размера на обезщетението по чл. 106, ал. 3 от ЗДС.

Предвид изложените съображения считаме, че искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и 70 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, 81 от 2016 г.) поради противоречие с абзац трети и пети от Преамбюла на Конституцията и чл. 4 от Конституцията е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)