



СИНДИКАЛЕН АЛИАНС СИГУРНОСТ В МВР

гр. София 1504, ул. „Съборна” № 7, E-mail: sasmvr@gmail.com, 0882766668, 0886819730

Изх. № 49/ 09.05.2017г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
на Ваше к.д. № 1/2017 г.**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

САСМВР поддържа административната реформа в МВР, която е една от целите на ЗИД на ЗМВР (ДВ, бр. 81 от 2016 г., в сила от 1.01.2017 г., доп., бр. 98 от 2016 г., в сила от 1.01.2017 г.) (ЗИД на ЗМВР). Целта на административната реформа в МВР е намиране на оптимален баланс между нуждите и възможностите на държавата, обществото и самата система на МВР, при който министерството да се разтовари максимално от несвойствените му и неоправдано скъпи дейности (и служителите, които ги осъществяват), като насочи съответния ресурс (и по възможност освободените служители) към основните дейности.

В действителност обаче такава реформа вече беше започната с нормата на параграф 86 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.). При наличието на този текст възможностите, които биха били най-справедливи за засегнатите служители бяха две. Първата възможност беше тези служители да продължат служебните си правоотношения до напускане на системата на МВР, като на техните места се назначават служители по реда на КТ или Закона за Държавния служител (ЗДСл). Този подход действаше и беше приемлив за служителите в МВР. Втората възможност отчиташе желанието на определени части от обществото и част от управляващите реформата да се случи още по-бързо. Справедливото и равноправно отношение изискваше в този случай, когато служебните правоотношения на служителите по параграф 86 от ПЗР на ЗМВР се променят по силата на закона, тези правоотношения да бъдат прекратени и на служителите да бъдат изплатени полагащите им се възнаграждения, като после им се

предложи да заемат длъжностите по КТ и ЗДСл без конкурс при условията, произтичащи от тези нормативни актове.

Народното събрание предпочете втората възможност, като я приложи частично. Основните проблеми, които останаха след реформата, се изразяват в механизма на образуване на индивидуалните заплати на държавните служители по ЗДСл и основните месечни възнаграждения по КТ, както и в неизплащането на дължимите обезщетения за прекратяване на служебните правоотношения на служителите по параграф 86 от ПЗР на ЗМВР.

От една страна, индивидуалните заплати на държавните служители по ЗДСл са така определени, че в действителност са по-ниски от тези на другите служители по ЗДСл, чието служебно правоотношение е възникнало след конкурс по ЗДСл. В същото време механизмът в параграф 76 от ЗИД на ЗМВР на образуване на основното месечно възнаграждение на служителите, чиито правоотношения бяха преобразувани в трудови, доведе до драстичното увеличение на възнагражденията на тези служители.

От друга страна, механизмът за изплащане на обезщетенията на служителите по параграф 69 и 70, заложен в параграф 71, води до увеличение на сумата за тези обезщетения, доколкото и базата за изчисление на тези обезщетения е увеличена значително по силата на закона (поради включването на сумите за храна – 120 лв. на месец за всички тези служители и поради двойното изчисляване на прослуженото време за служителите на трудов договор по параграф 70).

Заложените в ЗИД на ЗМВР проблеми обаче не касаят пряко и непосредствено атакуваните текстове – параграфите 69 и 70, а се отнасят до параграфите 71, 72 и най-вече параграф 76 от ЗИД на ЗМВР. Последните не са оспорени пред Конституционния съд.

Текстовете на параграфите 69 и 70 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР представляват по същината си императивни норми с еднократно правно действие, което към настоящия момент е проявено с влизането им в сила - служебните правоотношения по ЗМВР са прекратени, а служебните правоотношения по ЗДСл и трудовите правоотношения по КТ са възникнали чрез подписване на актове за встъпване в длъжност и трудови договори.

Считаме, параграф 69 и 70 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР не противоречат на Конституцията на Република България (КРБ) и поспециално не са в противоречие с чл. 48 и чл. 116 от КРБ, както и не са в противоречие със ЗДСл или КТ. Чл. 1 от ЗДСл допуска изрично възможност за уреждане на статута и служебните правоотношения на държавните служители в специален закон, какъвто е Законът за министерството на вътрешните работи (ЗМВР). Следователно и законовите промени в Преходните и заключителни разпоредби на посочения ЗИД на ЗМВР са допустими и законосъобразни на това ниво.

На следващо място, при изследването на разпоредбите на параграф 69 се установява непротиворечиво, че използваният в ал. 1 на параграфа термин „преобразуване“ от служебни правоотношения по ЗМВР в такива по ЗДСл представлява прекратяване на първите служебни правоотношения и възникване на вторите служебни правоотношения. Това се подкрепя и от текста на параграф 69, ал. 3 от ЗИД на ЗМВР, където е посочено, че държавните служители „се назначават на длъжности, определени за заемане по Закона за държавния служител, с щата на съответната структура“. Това е и действителното фактическо положение в МВР, където всички служители, обхванати от параграф 69 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР, подписаха нови актове за встъпване в длъжност по смисъла и реда на ЗДСл.

Независимо, че терминът „преобразуване“ е използван в различно от утвърденото му правно значение, то изпълването му със наличното съдържание в параграф 69 и 70, го прави приложим. Спорна е правната техника на законодателя, който с еднакъв термин означава в два последователни параграфа преминаване от служебни правоотношения по ЗМВР в такива по ЗДСл и в такива по КТ, но при наличието на останалите поясняващи норми в параграфите са налице достатъчно гаранции за правилното прилагане на закона и избягването на правна несигурност или непълнота.

Макар че този тип преминаване на правоотношения е нов за българското право, доколкото досега е известен обратният път – от трудови правоотношения по КТ към служебни правоотношения по ЗДСл през 1999 г., то е в пределите на законодателната власт да уреди необходимите, макар и нови, механизми за държавно управление в съответствие с КРБ и действащата нормативна уредба.

Считаме, че посоченият механизъм за образуване на индивидуалните месечни заплати в параграф 69, ал. 6 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР защитава интересите на държавните служители, тъй като посочва долна граница на индивидуалните месечни заплати на служителите по същия параграф след т.нар. „преобразуване“, а всъщност преназначаване по ЗДСл, която е значително по-висока от посочения минимум в общата нормативна уредба. В този смисъл и отношение не е налице правна несигурност, а напротив – правна сигурност на служителите, които заемат длъжности по ЗДСл. От друга страна, не е налице привилегия спрямо останалите лица, които биват назначени с конкурс по ЗДСл, тъй като законодателят е предвидил особения опит и знания, които тези служители притежават и нуждата от тях в съответните звена на държавната администрация.

На следващо място, независимо от липсата на изричен текст, съответен на ал. 7 на параграф 70 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР, необходимостта от назначаване по параграф 69, ал. 3 от същия ЗИД на ЗМВР дава възможност на държавните служители, които не желаят да бъдат назначени на длъжности по ЗДСл, да не подпишат актовете за встъпване в длъжност. По този начин не намираме, че е налице правна принуда против волята на служителите, доколкото за същите съществува възможност да изберат дали да заемат или не предложените им длъжности. Естествено, отказът за заемане на новата длъжност води и до прекратяване на служебното правоотношение, но именно такъв е смисълът на една административна реформа – да прекрати определени правоотношения и да създаде или не други правоотношения. Това е решение във властта на законодателя. Няма случай, при който някой от служителите по параграф 69 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР да е отказал да подпише акт за встъпване в длъжност, което е индиректно доказателство, че тези служители не чувстват правна несигурност при назначаване на новите си длъжности.

Сами по себе си нормите на параграф 70 от ЗИД на ЗМВР също не противоречат на КРБ, доколкото за служителите съществуват значителен брой права, възникващи с подписването на трудовите договори, които компенсират прекратяването на служебните им правоотношения.

Нормите на параграф 70 не създават правна несигурност, тъй като с ал. 7 на служителите изрично е дадена възможност да откажат да подпишат трудовите си договори, в който случай служебните им правоотношения се прекратяват. Тук отново е налице непрецизност от страна на законодателя,

тъй като и при подписване на трудовите договори служебните правоотношения се прекратяват, но дори и в този си вид нормата показва волята на законодателя.

Наистина, и при параграф 69, и при параграф 70 има промяна на социалния пакет на служителите, като условия за пенсиониране, обезщетения при напускане, както и други промени, но приемането на тези промени е в правната сфера на самите служители, независимо че за част от тях е болезнена и трудна.

Отделно от горните основания не намираме основание за обявяване на противоконституционност на параграфи 69 и 70, тъй като нормите са произвели своето правно действие и няма да действат занапред, тъй като фактически са налице нови актове за встъпване в длъжност за служителите по параграф 69 и нови трудови договори за служителите по параграф 70. Именно обявяването на противоконституционност би довела до правна несигурност, тъй като не би било ясно правното положение на служителите по параграф 67 от Специалната куриерска служба, които вече са изцяло преминали в Държавната комисия по сигурността на информацията, както не би било ясно и правното положение на служителите по параграф 69 и 70. В случай на обявяване на противоконституционност на параграфи 69 и 70 няма да има правно основание за прекратяване на вече сключени трудови договори, при които има валидно изразена воля на двете страни, както и на възникналите служебни правоотношения по ЗДСл, следователно тези правоотношения ще продължат да съществуват. Прекратяването им и връщането на положението отпреди влизането в сила на параграфи 69 и 70 ще доведе до засягане на интересите на служителите по тези параграфи, тъй като възнагражденията им и съответно обезщетенията им ще бъдат сериозно засегнати. Отделно от това не съществуват щатове и длъжности, които тези служители да заемат и до евентуалното (но несигурно във времето и обема си) приемане на такива щатове служителите ще бъдат именно в положение на правна несигурност.

При обявяване на противоконституционност ще бъде налице пряка колизия на норми. В случай, че се възприеме виждането, че нововъзникналите правоотношения по реда на параграф 69 и 70 следва да се прекратят занапред, на служителите трябва да се изплатят обезщетения съгласно параграф 71, тъй като правоотношенията им ще бъдат реално прекратени. Едновременно с прекратяването обаче тези служители ще се

върнат на предходното си положение като държавни служители по ЗМВР, които нямат право да получават други обезщетения, освен предвидените в гл. Единадесета от ЗМВР. При тази колизия на норми отново съществува правна несигурност, която при никой случай няма да бъде решена в полза на служителите.

В заключение посочваме нашето виждане, че настоящият тежък правен и фактически проблем е от компетентността на Народното събрание, което следва да приеме необходимите норми за премахване на противоконституционните, но неоспорени текстове на параграф 71, 72 и 76 и ги замени с такива, които възстановяват социалната и правна справедливост и равенство.

Като синдикална организация в МВР не споделяме виждането за намаляване на възнагражденията на който и да било служител в МВР – напротив, борим се за увеличаването на тези възнаграждения в съответствие със значимата роля на служителите на МВР в държавното управление. Поради това не приемаме отмяната на параграфи 69 и 70, което ще доведе и до намаляването на възнагражденията на служителите по тези параграфи. Целта ни е увеличаването до тези нива на възнагражденията на останалите служители в МВР.

09.05.2017г.

гр. София

Отп. в 2 екз.:

Екз. 1 – адресата;

Екз. 2 – архив САСМВР.

**ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
УС НА САСМВР:**

Г. ПРОЗЕВ