



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 115 КД 110 Уг.  
Дата 11.05.17.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА  
СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2008

1051 СОФИЯ, УЛ. "ТРИАДИЦА" № 2, ТЕЛ: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

Изх. № 11-70  
11.05.2017

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на министъра на труда и социалната политика

по конституционно дело № 1/ 2017 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 6 април 2017 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 69 и § 70 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ПЗР на ЗИДЗМВР) /обн., ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г./ и конституира като заинтересована институция по делото министъра на труда и социалната политика.

В искането се твърди, че с оспорените разпоредби се „преобразуват“ служебни правоотношения, по които страна са служителите на МВР в служебни правоотношения по Закона за държавния служител (ЗДСл) и служебни правоотношения по ЗДСл в трудови правоотношения по Кодекса на труда (КТ). В резултат на извършеното преобразуване са настъпили неблагоприятни социални последици за служителите на МВР, изразяващи се в промяната на категорията на труд при пенсиониране, на основанията за социално осигуряване по Кодекса за социално осигуряване (КСО) и лишаване на част от служителите на МВР, чиито правоотношения са преобразувани в трудови, за в бъдеще от обезщетенията по чл. 234 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР). Изложени са доводи, че оспорените разпоредби са противоконституционни, защото не съответстват на абзац трети от Преамбюла на Конституцията на Република България, който издига във върховен принцип „правата на личността, нейното достойнство и сигурност“ и на абзац пети от Преамбюла, който изразява решимостта за създаването на правова държава, както и противоречат на чл. 4, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ), съгласно който Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността.

С оглед на дадената възможност за представяне на писмено становище по делото, моля съдът да има предвид следното:

В искането на омбудсмана е посочено, че правната фигура на „преобразуване на правоотношения“ е ново понятие в ЗМВР и това негово съдържание не е познато на трудовото право и на правото на държавна служба. Твърди се, че понятието „преобразуване“ е уредено в Търговския закон, като промяна в организацията на дейност: стопанска, управленска и др.

Считаме, че това твърдение е невярно, тъй като в законодателството ни има много примери за „преобразуване на правоотношения“ както в ЗМВР, така и в други закони, а именно:

1. В ЗМВР:

- § 66 от ПЗР на ЗИДЗМВР, обн. ДВ, бр. 93/2009 г., съгласно който с влизането в сила на този закон 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 или трудови правоотношения на служители на Министерството на вътрешните работи, като служителите се назначават на длъжностите, които заемат към момента на преобразуване на правоотношенията;

- § 92, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗМВР, обн. ДВ, бр. 88/2010 г., съгласно който с влизането в сила на този закон заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение, в Главна дирекция "Пожарна безопасност и спасяване", в Главна дирекция "Гражданска защита" и в звената "Пожарна безопасност и спасяване" в областните дирекции на МВР, се преобразуват съответно в служебни и трудови правоотношения на държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение, в Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението";

- § 55 от ПЗР на ЗИДЗМВР, обн. ДВ, 44/2012 г., съгласно който с влизането в сила на този закон заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в Главна дирекция "Криминална полиция" и в 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";

- § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗМВР, обн. ДВ, бр. 53/2014 г., съгласно който служебните правоотношения на държавните служители в МВР не се прекратяват, а се преобразуват, считано от датата на влизане в сила на закона, като държавните служители се назначават на длъжностите, които заемат към момента на преобразуване на правоотношенията;

- § 80, 82, 83 и 84 от ПЗР на ЗИДЗМВР, обн. ДВ, бр. 14/2015 г., съгласно които:

С влизането в сила на този закон заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в Главна дирекция "Криминална полиция" и в 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" (§ 80 от ПЗР на ЗИДЗМВР);

С влизането в сила на този закон заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в Главна дирекция "Гранична полиция", осъществявали до влизането му в сила дейности по регулиране на миграционните процеси и административен контрол върху пребиваването в Република България, се преобразуват съответно в служебни и трудови правоотношения

на държавни служители и на лица, работещи по трудово правоотношение в дирекция "Миграция" и ОДМВР (§ 82 от ПЗР на ЗИДЗМВР);

С влизането в сила на този закон заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в дирекция "Сигурност на Министерството на вътрешните работи", се преобразуват съответно в служебни и трудови правоотношения на държавни служители и на лица, работещи по трудово правоотношение в дирекция "Вътрешна сигурност" (§ 83 от ПЗР на ЗИДЗМВР);

С влизането в сила на този закон заварените служебни правоотношения на държавните служители, изпълняващи служебните си задължения на експертни и старши експертни длъжности, се преобразуват в служебни правоотношения на държавни служители, изпълняващи служебните си задължения на изпълнителски длъжности. С влизането в сила на този закон заварените служебни правоотношения на държавните служители, изпълняващи служебните си задължения на старши ръководни длъжности, се преобразуват в служебни правоотношения на държавни служители, изпълняващи служебните си задължения на ръководни длъжности (§ 84 от ПЗР на ЗИДЗМВР).

2. В други закони:

- § 3, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, обн., ДВ, бр. 35/2009 г.;

- § 18 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията, обн., ДВ, бр. 99/2001 г.;

- § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Националната служба за охрана, обн., ДВ, бр. 61/2015 г.;

- § 77 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, обн. ДВ, бр. 32/2016 г.;

- § 31, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за пътищата, обн., ДВ, бр. 64/2006 г.;

- § 2, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Държавна агенция „Разузнаване“, обн., ДВ, бр. 79/2015 г.;

- § 26 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за търговския регистър, обн., ДВ, бр. 50/2008 г.

При преобразуването на правоотношения от един вид в друг, се избягва прекратяването на правоотношенията, съществували преди преобразуването. Липсата на разпоредби, които предвиждат запазването и преобразуването на правоотношението, би довела до прекратяване на служебните правоотношения на всички служители, за които се прилагат § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР (лицата по чл. 142, т. 2 и 3 от ЗМВР), а заемането им би било възможно само след явяване на конкурс.

Именно този начин на уреждане на отношенията (чрез преобразуване, а не с прекратяване и ново възникване на служебни или трудови правоотношения) създава правна сигурност за лицата, което е и една от основните характеристики на правовата държава според Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г. Този начин на уреждане на правоотношенията със служителите е в пълно съответствие и с мотивите към ЗИДЗМВР, съгласно които целта на закона е не само да продължи стартиралата през 2015 г. административна реформа в МВР, но и тя да е бърза и безпроблемна за служителите.

Не можем да се съгласим с твърдението, че преобразуването на правоотношенията създава правна несигурност и поради това, че двете оспорени разпоредби изрично уреждат запазването на правата на лицата по отношение на: присъждането на ранг, определянето на индивидуална основна заплата, изчисляването на

служебния стаж, запазването на неползваните отпуски, отчитането на оценките при повишаването в ранг и при конкурентен подбор и др.

Запазването на правоотношенията на тази група служители е и причината (а не фискални съображения - както се твърди в искането на омбудсмана), поради която не е възможно да им бъдат изплатени обезщетенията по чл. 234 от ЗМВР. Правото на лицата да ги получат в бъдеще обаче се запазва, което е изрично предвидено в следващите параграфи на ПЗР на ЗИДЗМВР. Въз основа на тези разпоредби, по отношение на служителите, за които би следвало да се прилагат изцяло разпоредбите на ЗДСл и КТ, на практика се запазват част от правата, предвидени в ЗМВР (§ 71, ал. 1 и 3; § 72 от ПЗР на ЗИДЗМВР) и изрично се изключва приложението на част от разпоредбите на ЗДСл (§ 69, ал. 7 от ПЗР на ЗИДЗМВР).

Считаме за неоснователно и необосновано твърдението, че служителите са с нарушени права при пенсиониране, тъй като в резултат от атакуваните разпоредби, през 2017 г. лицата, чиито правоотношения са преобразувани ще се пенсионират на 64-годишна възраст с 38 години осигурителен стаж, т.е. по общия ред на чл. 68 от КСО.

Важно е да се отбележи, че един от новите моменти в българското осигурително законодателство, който беше въведен с извършената през месец август 2015 г. пенсионна реформа, беше въвеждането на възраст за пенсиониране за лицата работещи в специалните ведомства, в това число – и за държавните служители по ЗМВР.

Това изменение беше направено, тъй като пенсиите за осигурителен стаж и възраст от държавното обществено осигуряване се отпускат при настъпване на осигурителния риск „старост“ и при условие, че лицето има определения от закона осигурителен стаж. В тази връзка беше необходимо по отношение на всички лица да бъде въведено изискване за определена минимална възраст, след навършването на която да може да бъде отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Съгласно действащата разпоредба на чл. 69, ал. 2 и ал. 9 от КСО, в сила от 1.01.2016 г., държавните служители по ЗМВР, Закона за специалните разузнавателни средства и по Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, държавните служители по чл. 11 от Закона за пощенските услуги, държавните служители, осъществяващи дейността по охрана на съдебната власт по чл. 391 от Закона за съдебната власт, придобиват право на пенсия при навършване на възраст 52 години и 10 месеца и при 27 години общ осигурителен стаж, от които две трети действително изслужени като държавни служители по посочените закони, по Закона за Държавна агенция "Национална сигурност" и като военнослужещи по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България. От 31 декември 2016 г. възрастта се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с по 2 месеца до достигане на 55-годишна възраст.

На това основание през 2017 г. държавните служители по ЗМВР се пенсионират при навършване на 53-годишна възраст и при 27 години общ осигурителен стаж, от които две трети действително изслужени по т.нар. „специални закони“.

Независимо, че лицата, за които се прилагат разпоредбите на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР вече не са държавни служители по ЗМВР, а са държавни служители по ЗДСл или лица, работещи по трудово правоотношение по КТ, те не са лишени от възможността да се пенсионират по-рано.

Разпоредбата на § 50 от ПЗР към ЗИДКСО (обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г.), дава възможност на лицата по чл. 69 КСО, които до 31 декември 2015 г. имат необходимия осигурителен стаж за придобиване право на пенсия (27 години общ осигурителен стаж, от които две трети действително изслужени по т.нар. „специални закони“), да се пенсионират независимо от възрастта им до 31 декември 2018 г. С тази разпоредба се осигурява запазване на вече придобито право на пенсия по стария режим, като се дава

възможност в един преходен период от 3 години то да бъде упражнено при условията, при които е придобито, т.е. без да се прилага допълнително въведеното изискване за възраст.

Друга възможност, която може да се упражни без ограничение във времето е предвидена в чл. 69, ал. 10 от КСО. Съгласно цитираната разпоредба право на пенсия при условията на чл. 69, ал. 1 – 9 от КСО имат и лицата, които са изпълнявали военна или държавна служба по законите по ал. 1 – 3, 5 и 5а лицата, които са били на длъжностите по ал. 4 и 7, и служителите, които са извършвали дейностите по ал. 6. На това основание, при същите условия, предвидени за действащите държавни служители по ЗМВР, могат да се пенсионират всички бивши служители по ЗМВР (вкл. служителите с преобразувани правоотношения на основание § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР), които отговарят на условията за това: през 2017 г. навършена възраст 53 години и 27 години общ осигурителен стаж, от които две трети действително изслужени по т.нар. „специални закони“.

В случай, че лицата не отговарят на изискването за наличие на 18 г. действително изслужени по т.нар. „специални закони“, вкл. по ЗМВР, правата им се преценяват при условията на чл. 69б от КСО. Това е изрично предвидено и в разпоредбата на чл. 18, ал. 4 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (НПОС), съгласно която лицата, които не са придобили право на пенсия по чл. 69 КСО поради недостигащ осигурителен стаж, могат да се пенсионират по реда на чл. 69б, ал. 1 и 2 КСО. Това е възможно, тъй като осигурителният стаж по чл. 69 КСО се зачита за първа категория труд (чл. 17, ал. 2 от НПОС) и в случая е без значение кога е положен този стаж.

Съгласно разпоредба на чл. 69б, ал. 1 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 от КСО или когато са променили осигуряването си по чл. 4в и са:

1. 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;

2. от 31 декември 2015 г. възрастта по т. 1 се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с по 2 месеца за мъжете и с по 4 месеца за жените до достигане на 55-годишна възраст.

На това основание лицата, които са работили при условията на чл. 69 от КСО не по-малко от 10 години (независимо кога е положен стажът), които имат сбор от осигурителния стаж и възрастта 100 за мъжете и 94 за жените могат да се пенсионират при същата възраст, която е предвидена и за останалите лица, които са работили при условията на първа категория труд (за 2017 г. – 48 години и 4 месеца за жените и 53 години за мъжете).

Видно от гореизложеното, причисляването на труда към една или друга категория оказва влияние върху правата, които лицата могат да ползват при пенсиониране. Най-общо в първата група („първа“ категория труд) са включени работните места, чиито условия са неестествени за човека - под земята, под водата и във въздуха. Тези условия са природно определени и не могат да бъдат променени.

Втората група („втора“ категория труд) обхваща производства, видове работи, работни места и професии, при които специфичните изисквания на работа и реалните условия на труд затрудняват или не позволяват пълноценното и надеждно изпълнение на работата след определената за категорията труд възраст и трудов стаж. Условията на труд и нивото на рисковите фактори в тези сектори и дейности обаче могат да бъдат променени, посредством целенасочени инвестиции и организация на работа.

В третата група („трета“ категория труд) се включва трудът на работници, специалисти и служители, невключени в първите две групи.

Както е посочено по-горе, осигурителният стаж по чл. 69 КСО винаги се е зачитал за първа категория труд. Това налага много прецизната диференциация, не само в системата на МВР, но и в цялата система на сектор „Сигурност“, на длъжностите, попадащи в обхвата на различните категории труд, като се отрази спецификата на упражняваната от лицата трудова дейност. Обратното би създавало неравнопоставеност между отделни групи лица, заемащи едни и същи длъжности, работещи при едни и същи условия на труд, но категоризирани по различен начин (напр. поради това, че работят в различни администрации) и като последица от това – ползващи различни права при пенсиониране. А точно това би представлявало нарушение на разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и 2 от КРБ.

С оглед на гореизложеното считаме, че разпоредбите на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР са част от една необходима реформа, извършена по начин, който оптимално запазва правата и интересите на лицата, чиито правоотношения са преобразувани. Важно е да се отбележи, че оспорените разпоредби имат ограничен обхват, отнасят се само до група служители от МВР и не нарушават права и свободи предмет на конституционна уредба. С оглед на изложените съображения считаме, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО  
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ