



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 8**

София, 27 юни 2017 г.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев –председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар - протоколиста Полина Цачева разгледа в закрито заседание на 27 юни 2017 г. конституционно дело № 1/2017 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 2.03.2017 г. по искане на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.) (ПЗРЗИДЗМВР).

Омбудсманът поддържа, че оспорените разпоредби са противоконституционни, защото не съответстват на абзац трети от Преамбюла на Конституцията, 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. 1 и 2 от Конституцията,

съгласно които Република България е правова държава и гарантира живота, достойнството и правата на личността. В допълнителни съображения по искането от 5.05.2017 г. омбудсманът обосновава и разбирането, че едностранното преформатиране на правния статус на служители в МВР съществено засяга имуществени и лични аспекти от техния живот, поради което противоречи на чл. 17 (право на собственост) и чл. 32 (право на личен живот) от Конституцията.

С определение от 6.04.2017 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до неправителствени и синдикални организации: Съюза на юристите в България, Фондация асоциация за европейска интеграция и права на човека, Българските адвокати за правата на човека, Синдиката на служителите в МВР, Националният синдикат на гражданската администрация в МВР, Националният полицейски синдикат, Сдружение „Национален синдикат на пожарникарите и спасителите „Огнеборец“, Синдикална федерация на служителите в МВР, Сдружение „Синдикат на служителите в МВР“ и Сдружение Синдикален алианс „Сигурност“ в МВР.

Покани да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са изпратени до проф. д-р Васил Мръчков, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Николай Арабаджийски и Иван Нейков.

Постъпилите по делото становища и правни мнения се разделят на две групи.

Първата група споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно. Общото между тях е в разбирането, че преобразуването на правоотношенията се извършва независимо от волята на засегнатите от оспорените разпоредби служители, че то създава правна несигурност и отнема техни придобити права.

Министърът на вътрешните работи поддържа, че се променя статутът на държавните служители и се засягат техни социално-икономически права, защото са лишени от полагащите им се към момента на „преобразуване“ на правоотношенията обезщетения при прекратяване на правоотношението и за неизползван отпуск.

Висшият адвокатски съвет намира, че служебното правоотношение не може да бъде изменяно едностранно и използването на понятието „преобразуване на правоотношения“ в оспорените текстове е в противоречие с изискването за определеност, яснота и недвусмисленост на правните норми, както и че уредбата не е съобразена с разпоредбите на чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Основния закон.

Съюзът на юристите в България поддържа, че с § 69 и § 70 ПЗРЗИДЗМВР се допуска отнемане на основни права на човека (чл. 48, ал. 1 от Конституцията) – правото и свободата на труд, и че се нарушават абзаци трети и пети от Преамбюла на Конституцията и чл. 4 от Конституцията.

Националният полицейски синдикат в България и Националният синдикат на гражданската администрация поддържат изцяло мотивите и основанията в искането.

Синдикалната федерация на служителите в МВР обосновава разбирането, че оспорените разпоредби преуреждат съществуващи правоотношения между правни субекти в противоречие на принципа за правовата държава и поставят засегнатите граждани в правна несигурност, отнемат придобити вече техни права, засягат редица производни права и противоречат на принципа за социалната държава.

Синдикатът на служителите в МВР счита, че „преобразуването“ настъпва *ex lege*, независимо от волята на служителите, които са страна по правоотношенията, с всички произтичащи от това неблагоприятни последици в тяхното правно положение. С оспорените разпоредби се създава правна несигурност вследствие на смесването в закона на понятия и институти от различни правни отрасли и в резултат на това се накърняват основни права на гражданите, като правото на труд, правото на обществено осигуряване и свързаните с тях права.

Изразеното от проф. д-р Васил Мръчков правно мнение е, че „преобразуването“ на служебните правоотношения е извършено привидно (симулативно), защото се цели да се избегне изплащането на обезщетения по чл. 234 ЗМВР. В „един акт“, назован „преобразуване“, се сливат и смесват две съществено различни правни явления – прекратяване на служебното правоотношение и учредяване на ново по вид и съдържание служебно или трудово правоотношение.

Проф. д-р Красимира Средкова развива доводи за противоречие на оспорените разпоредби с абзац трети от Преамбюла и чл. 4, ал. 2 от Конституцията, тъй като те предвиждат „преобразуване на правоотношения“, свързани с упражняване правото на труд, на което иманентно е присъщо участието на волята на гражданина. Ако в случая се налагат промени, те е трябвало да бъдат направени по отношение на длъжностите, а не на правоотношенията, с произтичащите от това правни последици. Твърди, че няма неправомерно засягане на осигурителни права, с което да се създава правна несигурност и няма никаква промяна на категорията труд при пенсиониране, поради което не съзира противоречие на оспорените разпоредби с абзац пети от Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Проф. д-р Емил Мингов застъпва виждането, че не е обоснована обективната необходимост за такова рязко и едностранно вмешателство на законодателя във вече установените правоотношения на работещите в

системата на МВР служители, с което неправомерно се засягат вече придобити права от служителите. Поставя въпроса за принципа на равенство на гражданите пред закона, закрепен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, поради поставянето в по-благоприятно положение на служителите на МВР с преобразувани правоотношения, за които не се прилага конкурсното начало при заемане на длъжности за държавни служители.

Втората група становища и правни мнения намират оспорените разпоредби за съответни на Конституцията. Общото между тях е разбирането, че те не нарушават конституционни права и свободи, а индиректно засягат производни права на група граждани - служители в МВР. Измененията действат занапред и не засягат придобити права.

Министерският съвет поддържа, че изложените от омбудсмана аргументи не са за противоконституционност на уредбата, а са съображения по целесъобразност, с които се прави опит да се защити административния модел на привилегировано положение за държавните служители в системата на МВР. Преобразуването на трудови и служебни правоотношения не е прецедент в българското законодателство, а е вече установена от години законодателна практика и такава уредба е в съответствие с принципа на правовата държава. Целта на преобразуването не е в полза на фиска, защото заплащането на обезщетения се извършва при прекратяване на трудовото или служебното правоотношение. Промяната на категорията труд – от първа в трета, спрямо лицата по § 69 и § 70 ПЗРЗИДЗМВР не засяга вече придобитото право на пенсия, което се защитава от Конституцията.

Министърът на финансите счита, че целта на извършените с оспорените разпоредби промени е ясно да се разграничат по своя статут служителите, заемащи длъжности по чл. 142, ал. 1, т. 2 и 3 от Закона за министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., посл. изм. бр. 26 от 28.03.2017 г.) (ЗМВР), от другите служители, които

изпълняват полицейски функции – чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР. Поддържа, че измененията действат занапред и действието им не засяга придобити права, а обезщетението по чл. 234 ЗМВР остава дължимо и само се отлага във времето – до прекратяване на служебното или трудовото правоотношение. В заключение твърди, че искането на омбудсмана няма предмет, тъй като оспорените разпоредби са вече приложени и са изчерпали своето действие с преобразуването на правоотношенията.

Министърът на труда и социалната политика поддържа, че правната фигура на „преобразуване на правоотношения“ не е нова и в законодателството има много примери за използването ѝ както в ЗМВР, така и в други закони. Правото на лицата да получат обезщетения по чл. 234 ЗМВР се запазва, което е изрично предвидено в следващите параграфи на ПЗРЗИДЗМВР. Въз основа на § 71, ал. 1 и 3 и § 72 ПЗРЗИДЗМВР, на служителите, за които следва да се прилагат разпоредбите на Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.) (ЗДСл) и Кодекса на труда (обн. ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г.) (КТ), на практика се запазват част от правата, предвидени в ЗМВР. Тези служители не са с нарушени права при пенсиониране, защото е осигурено запазване на вече придобито право на пенсия по стария режим, което може да бъде упражнено в един преходен период от три години при условията, при които е придобито.

Синдикален алианс „Сигурност“ в МВР намира, че настоящият правен и фактически проблем е от компетентността на Народното събрание, което следва да приеме необходимите норми за премахване на противоконституционните, но неоспорени разпоредби на § 71, 72 и 76 ПЗРЗИДЗМВР и да ги замени с такива, които да възстановят социалната и правна справедливост и равенство.

В правното си мнение проф. д-р Веселин Вучков обосновава тезата си, че оспорените разпоредби не нарушават пряко права и свободи на гражданите, а индиректно засягат производни права на група граждани, формирана по професионален признак. Реформата се отнася до малка част

от служителите на МВР и няма за последица намаляване на трудовите им възнаграждения, нещо повече – на част от служителите по преобразувани правоотношения (по посока КТ) има значително увеличаване на размера на възнагражденията. Дори оспорените разпоредби да бъдат обявени за противоконституционни, решението на Конституционния съд има действие заанапред, а реформата в МВР вече е факт, т.е. породили са своето правно действие.

В правното си мнение проф. д-р Николай Арабаджийски прави обстоен исторически анализ на законодателството относно МВР, като акцентира върху твърдението, че правоотношенията със заварените служители при всички законодателни промени не са прекратявани, а са преобразувани, без да засягат никакви конституционни права. Промяната на категорията труд при пенсиониране на някои от служителите в МВР и неполучаването на обезщетения на този етап, по никакъв начин не накърняват конституционните лични или политически права на гражданите.

Съдът, като обсъди доводите в искането, ведно с допълнителните съображения, постъпилите становища и правни мнения, прие следното:

Законът за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 57 от 16.07.1991 г., отм., бр. 122 от 19.12.1997 г.) урежда правоотношенията на работещите в структурите на МВР като трудовоправни по КТ. По силата на § 11 ПЗРЗИДЗМВР (обн., ДВ, бр. 100 от 22.11.1996 г.) офицерите и сержантите в МВР, невключени в състава на Въоръжените сили и заварени на служба в министерството към момента на влизане в сила на закона, сключват срочни тригодишни договори за служба в МВР.

Законът за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 122 от 19.12.1997 г., отм. ДВ, бр. 17 от 24.02.2006 г.) в своя чл. 192, ал. 1 създава по-съвременна структура в МВР, като предвижда личният състав да се състои от служители – офицери, сержанти и гражданска администрация. Статусът на офицерите и сержантите се урежда по ЗМВР,

а на служителите от гражданската администрация – по гражданските закони, доколкото не е предвидено друго в ЗМВР.

След приемане на горепосочения закон, последващите изменения в законодателството относно статуса на работещите в МВР са свързани и с приемането на Закон за администрацията (обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г.) (ЗА), който урежда унифицирания модел на администрацията в изпълнителната власт (служебни правоотношения за държавните служители и трудовоправни за лицата, които работят по трудови правоотношения) и на Закон за държавния служител, който в чл. 2 дава периодично променящо се легално определение на понятието „държавен служител“.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 29 от 7.04.2000 г.), в МВР се въвежда унифицираният модел на администрацията. С § 61 от същия се изменя и допълва чл. 192 ЗМВР, като се предвижда личният състав на МВР да се състои от държавни служители, които могат да бъдат офицери, сержанти или граждански лица и от лица, работещи по трудово правоотношение, както и се създава специализирана и обща администрация, в които работят само държавни служители – граждански лица. По отношение на последните възникването, съдържанието и прекратяването на служебното правоотношение с МВР се уреждат по реда на ЗДСл, доколкото в този закон не е предвидено друго. Изрично в § 89, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби на цитирания ЗИДЗМВР е предвидено, че на заварените на работа офицери и сержанти в дирекциите и институтите по чл. 192, ал. 2 ЗМВР званията се премахват и те преминават към категорията на държавните служители – граждански лица, като служебните правоотношения с тези лица не се прекратяват, а се преобразуват.

Законът за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр.17 от 24.02.2006 г., отм., бр. 53 от 27.06.2014 г.) предвижда в чл. 169, ал. 1



служителите в МВР да са държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение, като всички са девоенизирани. Статусът на държавните служители в МВР се урежда с този закон, а статусът на лицата, работещи по трудово правоотношение, се урежда при условията и по реда на КТ и на този закон (съответно ал. 2 и 3 на чл. 169 ЗМВР). Изрично в § 3, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби от цитирания закон е предвидено служебните правоотношения със заварените на служба държавни служители – офицери, сержанти и граждански лица в МВР, да не се прекратяват, а да се преобразуват, считано от датата на влизане в сила на закона, като държавните служители се назначат на длъжности, които заемат към момента на преобразуване на правоотношенията, званията и ранговете им се премахват и им се присъжда категория съобразно заеманата длъжност.

За пълнота тук следва да се посочат още две, имащи отношение към конкретния конституционен спор, изменения на цитирания ЗМВР, извършени с § 66 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 93 от 24.11.2009 г.) и с § 55 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 44 от 12.06.2012г.), с които заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и на лицата, работещи по трудово правоотношение също е предвидено да се преобразуват.

Действащият Закон за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., посл. изм. бр. 26 от 28.03.2017 г.) при приемането му в чл. 142, ал. 1 урежда две категории служители в МВР – държавни служители, чийто статус се урежда със ЗМВР, и лица, работещи по трудово правоотношение, чийто статус се урежда от КТ и ЗМВР. В рамките на действащия закон за две години статусът на служителите в МВР е променян два пъти.

С § 36 от Закона за изменение и допълнение на Закона за министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 14 от 20.02.2015 г.), разпоредбата на чл. 142, ал. 1 ЗМВР е изменена и са обособени вече три категории служители: т. 1. държавни служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението; т. 2. държавни служители и т. 3. лица, работещи по трудово правоотношение. Съгласно § 86 от същия изменителен закон, разпоредбите на действащото законодателство за държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР се прилагат за държавните служители в МВР, заемащи длъжности за държавни служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 ЗМВР, чиито служебни правоотношения не са прекратени към 1 април 2015 г. Независимо от извеждането в две отделни категории полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението от една страна, и държавните служители от друга, законодателят продължава да придава на държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 ЗМВР статуса, с който се ползват държавните служители по ЗМВР.

Оспорените по настоящето дело разпоредби на § 69 и § 70 са приети с преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.).

Съгласно първата оспорена разпоредба служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 ЗИДЗМВР (ДВ., бр. 14 от 2015 г.) и които към датата на влизане в сила на ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 81 от 2016 г.) 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 ЗДСл и служителите се назначават на длъжности, определени за заемане по ЗДСл с щата на съответната структура, считано от датата на влизане в сила на този закон. Уреждат се и процедурата за преобразуване, присъждането на минимален

ранг съобразно Класификатора на длъжностите в администрацията, определянето на индивидуална основна заплата не по-ниска от определеното към датата на влизане на този закон възнаграждение, изчисляването на служебния стаж, запазването на неизползваните отпуски и отчитането в бъдеще на оценките при повишаване в ранг и при конкурентен подбор. Изрично е предвидено при преобразуването да не се прилагат разпоредбите на чл. 8, 10, 14 и 35б ЗДСл и да няма срок за изпитване.

Съгласно втората оспорена разпоредба, считано от датата на влизане в сила на ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 81 от 2016 г.) се преобразуват в трудови правоотношения служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) и които към датата на влизане в сила на този закон заемат длъжности за държавни служители, изброени в алинея първа, т. 1 – 4. Урежда се и сключването с тези служители на трудови договори за работа в МВР на длъжности за лица, работещи по трудови правоотношения, зачитането на стажа и запазването на неизползваните отпуски. Предвидено е също в кои случаи не се провежда конкурс, както и че при отказ на служител да сключи трудов договор за работа в МВР, служебното му правоотношение се прекратява.

Според мотивите към законопроекта измененията са продиктувани от стремежа за продължаване на административната реформа от началото на 2015 г., целяща създаване на по-ефективно МВР, като оспорените разпоредби са създадени с цел безпроблемна и бърза промяна, а предвидените множество преходни разпоредби детайлно регламентират преобразуването на досегашните служебни правоотношения, последиците и изключенията.

Въз основа на гореизложеното може да се направи обобщеният извод, че при извършените множество промени в законите за МВР, правоотношенията на заварените служители не са прекратявани, а са

преобразувани. Това води до необоснованост на довода в искането, че понятието „преобразуване” в правната система на действащото българско законодателство има свършено друго значение и съдържание при използването му в Търговския закон.

Следва да се отбележи, че освен в ЗМВР, преобразуване на правоотношения на заварени от измененията служители, с вложено в него същото съдържание, като на това в оспорените разпоредби, е предвидено и в редица други закони: § 2, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за Националната служба за охрана (обн., ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.); § 3, ал. 2 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за отбраната и въоръжените сили (обн., ДВ, бр. 35 от 12. 05. 2009 г.); § 18 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията (обн., ДВ. бр. 99 от 20. 11. 2001 г.); § 77 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража ( обн., ДВ, бр. 32 от 22. 04. 2016 г.); § 31, ал. 3 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за пътищата (обн., ДВ, бр. 64 от 8. 08. 2006 г.) ; § 2, ал. 2 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за Държавна агенция „Разузнаване” (обн., ДВ, бр. 79 от 13. 10. 2015 г.); § 3, ал. 3 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за Комисията за финансов надзор (обн., ДВ, бр. 8 от 28. 01. 2003 г.) ; § 2, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за вътрешния одит в публичния сектор (обн., ДВ, бр. 27 от 31. 03. 2006 г.); § 26 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за търговския регистър (обн., ДВ, бр. 50 от 30. 05. 2008 г.), § 36, ал. 2 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр. 24 от 21. 03. 2006 г.).

Право на законодателя е по целесъобразност да изменя правната рамка с оглед настъпили съществени изменения в обществените отношения, като преходът следва да е плавен и да не засяга придобити права и интереси. Неминуемо, когато се приема нов или се изменя и допълва действащ закон, е възможно за в бъдеще да се променят обхватът и условията за упражняване на законово регламентирани права и свободи. Възможно е също така, те да отпаднат и вместо тях или заедно с тях, да се уредят нови права и задължения. Законодателят не може да бъде ограничен завинаги да не променя законоустановени права и свободи, защото така не би могъл да адаптира правото към изменящите се обществени отношения. В конкретния случай от преценката на законодателя зависи какви категории служители ще има в МВР и по реда и при условията на кой закон ще бъде уреден техният статус. Право на парламента е, когато действа в рамките на конституционно определената му компетентност, чрез законодателните промени да изрази определена политическа и икономическа целесъобразност, мотивирана от променените социално-икономически условия на обществото в периода на преход, и те сами по себе си не подлежат на контрол за конституционосъобразност (в този смисъл Решение № 9 от 1. 06. 2010 г. по к. д. № 4/2010 г.; Решение № 11 от 30. 04. 1998 г. по к. д. № 10/1998 г.; Решение № 9 от 16. 06. 1999 г. по к. д. № 8/1999 г.; Решение № 3 от 10. 04. 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.; Решение № 3 от 23. 02. 2010 г. по к. д. № 18/2009 г.; Решение № 6 от 27. 04. 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.; Решение № 15 от 19. 12. 2013 г. по к. д. № 19/2013 г.).

Основният довод в искането за твърдяното противоречие на оспорените разпоредби с принципа на правовата държава, се изгражда върху разбирането за неправилно използване в тях на правната фигура „преобразуване на правоотношение“.

Това е легален термин, макар и съдържанието му да не е законово и доктринално дефинирано, а използването му от законодателя в оспорените разпоредби, както вече се изтъкна, не е новост. Този термин се използва за

обозначаване на преуреждане на съществуващи правоотношения в случаите, когато се променят страните по тях поради структурни промени или когато обществена потребност изисква нови правоотношения със заварени от промените служители да възникнат бързо и при облекчени условия. В конкретния случай законодателят предвижда по изключение да промени характера на съществуващи правоотношения на група служители, като сведе до минимум изискванията към тях при създаване на новите правоотношения и максимално да намали времето за назначаването им за държавни служители или за сключване на трудови договори, за да не се затрудни нормалното функциониране на определени структури на МВР и оттам да се създаде опасност от засягане на конституционни права на други граждани. Същевременно използваната законодателна техника, независимо от критиките, които търпи, гарантира правата на заварените от законодателните промени служители, защото елиминира хипотетичната опасност съществуващото правоотношение да бъде прекратено *ex lege*, а ново да не бъде създадено по редица причини от обективен или субективен характер (в този смисъл е и направено изказване по време на дебата в пленарно заседание 202 от 3.06.2016 г. при първото гласуване на закона, съгласно стенографските дневници на 42-то Народно събрание).

Целта на законодателя не е да освободи от длъжност държавните служители, адресати на оспорените разпоредби, или да ограничи техни права, а само да промени статуса им - този път в посока на спазване задължителните общи изисквания на ЗА и ЗДСл, относими към всички държавни служители, служители и работници в държавната администрация. В рамките на категорията държавен служител законът трябва да третира еднакво всички служители. Както е приел Конституционният съд още в Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/1992 г. за тълкуване на чл. 6 от Конституцията "Поначало привилегиите са нарушения на принципа на равноправието. Затова в една правова държава те трябва да се смятат предварително изключени. Допускането на

привилегия на основание на признаците по чл. 6, ал. 2 от Конституцията е нарушение на принципа за равенство на всички граждани пред закона.". Друга важна цел на извършените промени е ясно да се проведе разграничение по критерия статус на различните категории служители в МВР и по-конкретно на заемащите т. нар. „административни длъжности” от държавните служители с полицейски функции по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР. Законодателят по преценка за целесъобразност е предоставил привилегировано положение на засегнатите от оспорените разпоредби служители и преустановяването на това положение не съставлява отнемане на придобити права, а създаване на условия за равнопоставеност. В своята практика Конституционният съд още с Решение № 3 от 7.03.1998 г. по к. д. № 1/1998 г. е приел, че „ изобщо е неоправдано офицерите и сержантите от МВР да бъдат третирано различно от останалите държавни служители”.

Всеки нов закон, по правило, крие известна опасност от създаване на правна несигурност, но дори и да се приеме, че § 69 и § 70 ПЗРЗИДЗМВР са в разрез с принципа на защита на оправданите правни очаквания, оспорените разпоредби също трябва да бъдат съобразени и с принципа на пропорционалността при преобразуване на правоотношения с оглед на отнети привилегии. В настоящия случай макар законът, според техните твърдения да е по-неблагоприятен за група служители в МВР, той отнема някои предоставени им от законодателя по преценка за целесъобразност привилегии, но това не са непропорционални на оправданите им правни очаквания последици. Оспорените разпоредби не водят до загуба на работа, както и запазват достигнатите рангове и възнаграждения. Те не въвеждат нови изисквания към заварените от законовите изменения служители, което би било в разрез с принципа на защита на оправданите правни очаквания. Предвидимостта на правното регулиране е предпоставка на правната сигурност, а оттук – и съществено измерение на самата правова държава. Принципът на правната сигурност, обаче не следва да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в

действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения (виж Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к. д. № 15/2011 г. и Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). Като свързан с принципа на правната сигурност, принципът за защита на оправданите правни очаквания изисква да бъдат избягвани всякакви внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени. За всяко законодателство при въвеждане на промени в установените правила, съществува изискване за защита на оправданите правни очаквания. В настоящия случай законодателните промени не са внезапни и неочаквани, не само защото законът е приет около четири месеца преди преобразуването на правоотношенията, а и защото подобни промени отдавна се дискутират и вече са били предмет на законопроект за ЗИДЗМВР, оттеглен от вносителя на 22.12.2015 г. Промените не са непропорционални, защото спрямо служителите с преобразувани правоотношения се създават условия за равноправното им третиране с всички останали лица, работещи по ЗДСл и КТ.

Оспорените разпоредби чрез преобразуване на съществуващи правоотношения водят до промяна на правната регулация от такива по ЗМВР в правоотношения по ЗДСл или по КТ. Те имат незабавно действие и засягат занапред правата и задълженията на служителите с преобразувани правоотношения. Възникналите за тези служители права от заварените им правоотношения по ЗМВР изцяло се запазват. Служителите с преобразувани правоотношения продължават да осъществяват същите функции без да се променят характерът и мястото на тяхната работа. Изрично е предвидено определянето на индивидуална основна заплата, не по-ниска от възнаграждението, определено по реда на ЗМВР. Неизползваните отпуски се запазват и могат да се ползват, придобитият стаж се зачита и получените оценки се отчитат в бъдеще при повишение.

В конкретния случай не е нарушено правото по чл. 48, ал. 3 от Конституцията, всеки гражданин свободно да избира своята професия и



място на работа. Действително преобразуването на правоотношенията се предписва от закона, но възникването на новите правоотношения е предоставено изцяло на свободната воля на служителите. Така по силата на § 69, ал. 3 и 7 ПЗРЗИДЗМВР служителите се назначават на новите длъжности, определени за заемане по ЗДСл в щата на съответната структура, като по отношение на тях не се прилагат редица разпоредби от ЗДСл, а именно: чл. 8, който изисква подаване на писмено заявление за назначаване, прилагане на документи за заемане на съответната длъжност и подписване на декларация за обстоятелствата по чл. 7, ал. 2; чл. 10, който изисква задължително назначаването да се предхожда от конкурс; чл. 14, който урежда начина за постъпване на служба и полагането на клетва и чл. 35, който изисква провеждането на задължително обучение. Също и § 70, ал. 2 ПЗРЗИДЗМВР предвижда със служителите да се сключват трудови договори за работа в МВР на длъжности за лица, работещи по трудови правоотношения, определени в щата на съответната структура, без срок за изпитване. От горното следва, че само от волята на служителите с преобразувани правоотношения зависи дали желаят да бъдат назначени за държавни служители по ЗДСл или да сключат трудови договори за изпълнение на същата работа, но при условията на друг вид правоотношения. Обратно, за МВР, като орган по назначаването или като работодател, оспорените разпоредби вменяват единствено задължението да назначат или да сключат трудови договори с всички служители при специални, облекчени условия.

В искането се сочи, че цивилизовано разрешение на проблема би било законодателно изменение, сходно с това от 1999 г., извършено с § 3 ПЗРЗДСл, съгласно който лицата, които до влизане в сила на закона са изпълнявали длъжност, определена за заемане от държавен служител, се назначават на длъжността, ако отговарят на изискванията по чл. 7 и ако в едномесечен срок от определяне на длъжността за заемане, подадат заявление по чл. 8. Съдът намира, че оспорените разпоредби, които също

предвиждат назначаване на държавните служители по ЗДСл на нови длъжности, при това без подаване на заявление и провеждане на конкурс, са сходни както с цитираната разпоредба, така и с § 36, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр. 24 от 21.03.2006 г.), който урежда същата хипотеза, но изрично в ал. 2 използва термина "преобразуване на правоотношение".

Що се касае до твърдението в искането за засягане от оспорените разпоредби на правото на обезщетение по чл. 234 ЗМВР на служителите с преобразувани правоотношения, съдът не го споделя. На държавните служители, служителите и работниците е предвидено при определени законови изисквания и поради определен брой прослужени години, да се изплаща обезщетение в различни размери. Оспорените разпоредби нямат обратно действие и не засягат това придобито от служителите право. Що се касае до въпросите, свързани с момента на изплащане на обезщетението и изчисляване на размера му, те са уредени в неоспорените с искането § 71, ал. 1 и 4 ПЗРЗИДЗМВР, а евентуалните възникнали спорове при прилагането им ще се разрешават от съдилищата.

Правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви (в този смисъл Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и др.).

Съгласно трайната практика на съда, нормотворчеството в правовата държава изисква законовите разпоредби да се съгласуват и да не се създават взаимоизключващи се правни положения, неразбираеми и неясни задължения, защото това сериозно би затруднило и възпрепятствало правоприлагането, респективно изпълнението на закона (вж. Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к. д. № 11/1994 г.; Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г.; Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к. д. № 5/2002 г.; Решение № 8 от 4.07.2012 г. по к. д. № 16/2011 г.; Решение № 3 от 6.03.2014 г. по к. д.

№ 10/2013 г. и др.). Без яснота, точност и непротиворечивост законите губят своята регулаторна стойност, тъй като се създава опасност от нееднаквото им тълкуване и прилагане.

Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе, че преуреждането на заварените правоотношения трябва да стане по начин, който да не засяга придобити права (Решение № 11 от 5.10.2010 г. по к. д. № 13/2010г.). От цялостното съдържание на оспорените разпоредби е видно, че законодателят се е стремил да съхрани придобития „социален пакет“ и да уреди последиците от възникването на правоотношенията по ЗДСл и по КТ за попадащите в обхвата на измененията държавни служители на МВР съобразно принципа на материална справедливост, като елемент на правовата държава.

В практиката си съдът последователно приема, че принципът на правната сигурност, предвидимост и стабилност, принципът за забрана на обратното действие на правните норми и принципът за закрила на законно придобити права са производни от принципа на правовата държава ( вж. Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г.; Решение № 10 от 29.09.2016 г. по к. д. № 3/2016 г.; Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к. д. № 15/2010 г.; Решение № 7 от 29.09.2009 г. по к. д. № 11/2009 г.; Решение № 7 от 19.06.2012 г. по к. д. № 2/2012 г.). Същевременно съдът разграничава същинската от несъщинска ретроактивност на закона, като заключава, че същинско обратено действие „има само тогава, когато той засяга придобити вече права или погасени задължения“ (Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г.).

Не е нарушено и правото на служителите с преобразувани правоотношения на придобиване на пенсия. Уредбата на това право изисква да се спазват принципите на равенство и недискриминация. До приемане на оспорените разпоредби, законодателят е третираше неравно тези служители спрямо лицата, работещи по ЗДСл и КТ, като ги е приравнявал към специалния статус на държавните служители по ЗМВР.

Поради това не се споделя твърдението в искането, че промяната за служителите с преобразувани правоотношения е драстична и неблагоприятна, тъй като настъпва промяна в категорията на труда при пенсиониране, който от 1.02. 2017 г. е трета категория. В резултат на това те ще се пенсионира през същата година при 64 годишна възраст и 38 години и 4 месеца осигурителен стаж за мъжете, а не както държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР, които ще се пенсионира при възраст 52 години и 10 месеца и осигурителен стаж 27 години, от които най-малко 2/3 действително прослужени. Трудът на всички служители в МВР не е от първа категория труд при пенсиониране съобразно изчерпателно изброените лица в чл. 1 от Наредбата за категоризиране на труда при пенсиониране (обн., ДВ, бр. 123 от 23.10.1998 г.), а и категориите труд са от значение за общите условия за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 от Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.) (КСО). Понастоящем държавните служители по ЗМВР по силата на чл. 69, ал. 2 КСО придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст при по-благоприятни условия, за разлика от служителите с преобразувани правоотношения, които за в бъдеще ще придобиват това право по общия ред, предвиден в чл. 68 КСО. Същевременно законодателят е предвидил бавен преход. Така, независимо че служителите с преобразувани права вече нямат качеството на държавни служители по ЗМВР, те не са лишени от по-ранно пенсиониране. Разпоредбата на § 50 ПЗРЗИДКСО (обн., ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.) дава възможност на лицата по чл. 69 КСО, които до 31 декември 2015 г. имат необходимия 27 години общ осигурителен стаж за придобиване право на пенсия, от които две трети действително изслужени по т.нар. „специални закони”, да се пенсионира независимо от възрастта им до 31.12.2018 г. По този начин им се осигурява придобиване на право на пенсия по стария по-благоприятен за тях режим, като правото може да бъде упражнено в преходен период от 3 години. Без ограничение

във времето те могат да упражнят правото си на пенсия, предвидено в чл. 69, ал. 10 КСО – да придобият пенсия при условията на чл. 69, ал. 1 – 10 КСО, тъй като са изпълнявали военна или държавна служба в МВР.

Държавата има широка свобода за начина на определяне на пенсиите и пенсионната възраст и те често са предмет на законодателни промени, обосновани от възможностите на бюджета. Носител на конституционното правомощие да извършва промени в правната уредба на пенсионното осигуряване е законодателят, като размерът на пенсиите зависи от неговите разбирания и от отделените с тази цел финансови средства на държавата. Придобиването на пенсия е основно право в социалната сфера и може да бъде реализирано само ако държавата предприеме необходимите и очаквани мерки (вж. Решение № 2 от 4.04.2006 г. по к. д. № 9/2005 г.; Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к. д. № 15/2011 г.). Правото на гражданите на пенсия не съдържа имплицитно определен размер на пенсията, нито реализиране на правото при най-изгодни условия относно осигурителен стаж и възраст. С оспорените разпоредби не се засягат придобити пенсии на служителите с преобразувани правоотношения, а се засяга само за в бъдеще правото на специални пенсии при по-благоприятен режим.

Не е засегнато и правото на служителите с преобразувани правоотношения на платен годишен отпуск. Съгласно разпоредбите на § 69, ал. 10 и § 70, ал. 8 ПЗРЗИДЗМВР неизползваните отпуски на служителите се запазват пропорционално към датата на влизане на изменението в сила, и могат да се използват, тоест придобитото право на платен годишен отпуск се запазва. В бъдеще разликата в продължителността на платения годишен отпуск на работещите в МВР ще се дължи на различната уредба на правото на отпуск в трите различни закона (ЗМВР, ЗДСл и КТ), а не се касае за отнето или засегнато конституционно право на граждани. В рамките на делегираната му от конституционния законодател компетентност, Народното събрание може

да предвиди еднакъв или различен брой дни годишен отпуск за всички работници и служители, защото това е въпрос на законодателна целесъобразност. Правото на отпуск на служителите по § 69 и § 70 ПЗРЗИДЗМВР не е отнето по силата на законодателната промяна, но за в бъдеще те няма да се ползват от привилегирования режим, който е предвиден за полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението.

Съдът не споделя допълните съображения на омбудсмана за нарушено право на собственост по чл. 17 от Конституцията на обхванатите от оспорените разпоредби служители, поради едностранната и съществена промяна в условията за полагане на труд, респективно за пенсиониране и за обществено осигуряване, с което се осуетява легитимното им очакване да продължат да работят в системата на МВР без съществени изменения в посочените условия. Правната сигурност не може да бъде разбрана в смисъл, че съдържанието на установените в закона права и условията за тяхното придобиване и упражняване, ще си останат непроменени. Действително правото на собственост или „притежание” включва и легитимните очаквания, но както вече беше посочено по-горе в конкретния случай не са засегнати оправдани правни очаквания на обхванатите от оспорените изменения служители, а са отнети част от привилегиите, предоставени по целесъобразност от законодателя.

В контекста на принципа на правната сигурност, по делото следва да се разгледат и правните последици от настоящото решение. При упражняване на абстрактен контрол за конституционосъобразност решенията на Конституционния съд действат само *ex nunc* (чл. 151, ал. 2 от Конституцията). В случая оспорените разпоредби са влезли в сила на 18.10.2016 г., правните последици от прилагането им са настъпили с влизането им в сила на 1.02.2017 г., а съдът е сезиран на 2.03.2017 г.

Съдът не може да откаже да се произнесе по искане за установяване на противоконституционосъобразността на законодателен акт под

претекст, че той има еднократно действие и правните му последици вече са настъпили, защото това би представлявало противно на Конституцията самоограничаване на правомощията му. Същевременно, при постановяване на своите актове съдът отчита и правните последици от евентуалното уважаване на искането. Така например, в Решение № 12 от 17.07.2014 г. по к. д. № 10/2014 г. е приел, че в конкретния случай обявяването на оспорените текстове за противоконституционни „не само няма да реши нито един проблем ..., но и ще породи съществена празнота в правния режим“. В настоящия случай ако имаше основания за обявяване на оспорените разпоредби за противоконституционни, служителите с преобразувани правоотношения биха се оказали назначени и сключили трудови договори на отпаднало правно основание на заеманите понастоящем длъжности, определени съгласно новия Класификатор на длъжностите в МВР, издаден на основание чл. 143, ал 2 ЗМВР и утвърден със заповед № 8121з-140 от 24.01.2017 г. (обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.) на министъра на вътрешните работи и издаденото въз основа на него актуално щатно разписание. Дори решението на съда да можеше да породи правни последици назад във времето, то би създадо по-скоро правна несигурност за обхванатите от оспорените разпоредби служители, които не могат да се върнат на заеманите преди преобразуване на правоотношенията длъжности, защото те не съществуват в щатното разписание.

Още абзац трети от Преамбюла на Конституцията прогласява като върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Достойнството на личността според конституционните разпоредби на чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1, се гарантира от държавата и всеки има право на защита срещу посегателствата, които го накърняват (вж. Решение № 20 от 14.07.1998 г. по к. д. № 16/1998 г.).

Съдът намира, че тъй като с оспорените разпоредби се засягат предоставени по целесъобразност привилегии на служители от МВР, а не

се засягат техни придобити права и свободи, то не са нарушени и правата на личността, нейното достойнство и сигурност като върховен конституционен принцип. Обективно внесената за в бъдеще промяна не може да засегне живота или достойнството на личността, а както се посочи по-горе не са засегнати правата на личността. Оспорените разпоредби засягат професионалната сфера на две групи служители, без да променя характера на дейността им и принадлежността им към МВР, поради което не противоречат на изведения в чл. 4, ал. 2 от Конституцията принцип.

Съдът не споделя разбирането на омбудсмана за нарушение на правото на личен живот, поради засягане на „професионалното и социално самочувствие“ на служителите с преобразувани правоотношения. В чл. 32, ал. 1 от Конституцията е предвидена закрила от незаконна намеса в личния и семеен живот и от посегателство върху честта, достойнството и доброто име на гражданите. Понятието „професионален живот“ е свързано с трудовата дейност на човека и смислово е въведено като отграничение от личния живот. Действително посегателства върху честта, достойнството и доброто име на отделни граждани могат да се отразят на самочувствието, но в случая оспорените разпоредби нямат за последица подобни посегателства. Съдът намира за необходимо да подчертае, че държавните служители по ЗДСл, както и служителите и работниците по КТ не са пониско поставена категория граждани и приравняването на част от служителите от МВР към тях, не е обстоятелство, което да накърнява самооценката им или оценката на обществото за тях.

В заключение разпоредбите на § 69 и § 70 ПЗРЗИДЗМВР, с оглед на изложеното, са резултат на целесъобразност на законодателя, в чиято компетентност е да прецени по реда на кой закон да се уреждат правоотношенията на служителите в МВР, поради което те могат да бъдат разглеждани и преценявани относно тяхната целесъобразност, но не са противоконституционни.



По горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, съдът

Р Е Ш И:

Отхвърля 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 (обн., ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.).

Решението е подписано с особено мнение на съдията Гроздан Илиев.

Председател:

Борис Велчев