

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Сдружение „Синдикат на служителите в
Министерство на вътрешните работи“
(ССМВР), регистрирано по ф. д. № 71/2011 г.
по описа на Софийски градски съд, VI-5
състав

Относно: Конституционно дело № 1/2017 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Като Ви благодарим за предоставената ни възможност, изразяваме следното становище:

Подкрепяме изцяло искането 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. 81/2016 г., в сила от 01.02.2017 г. (ПЗР на ЗИДЗМВР), отправено от омбудсмана на Република България, както и изложените в него мотиви. С оспорените разпоредби, в противоречие с абзац 3 и абзац 5, чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията на Република България се накърняват правата и законните интереси на държавните служители в МВР, спрямо които тези разпоредби намират приложение, създава се правна несигурност и се въвежда един правен абсурд на законодателно ниво, което не е в съответствие с конституционните принципи и норми.

Съгласно § 69 от ПЗР на ЗИДЗМВР служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 от Закона за изменение и допълнение на ЗМВР (обн. ДВ, бр. 14/2015 г.) и които към датата на влизане в сила на ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 81/2016 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 Закона за държавния служител (ЗДСл), считано от датата на влизане в сила на този закон. В алинеи 2-11 на § 69 от ПЗР на ЗИДЗМВР се уреждат процедурата по назначаване по ЗДСл, присъждането на минимален ранг, определянето на индивидуална основна заплата, изчисляването на служебния стаж, запазването на неизползваните отпуски и отчитането на оценките при повишаване.

Съгласно § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР считано от датата на влизане в сила на закона се преобразуват в трудови правоотношения служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 от ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 14/2015 г.) и които към датата на влизане в сила на този закон заемат длъжности за държавни служители, изброени в алинея първа, т. 1-4. В алинеи 2-8 на § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР се уреждат редът за сключване на трудовите договори, зачитането на стажа, запазването на неизползваните отпуски и правните последици при отказ от страна на служител по ал. 1 да сключи трудов договор за работа в МВР.

Служителите по § 86 от ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 14/2015 г.) са държавните служители в МВР, заемащи длъжности за държавни служители по чл. 142, ал. 1, т. 2, чиито служебни правоотношения не са прекратени към 01.04.2015 г. и за които по силата на същия параграф до прекратяване на служебните им правоотношения се прилагат разпоредбите на действащото законодателство за държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 от ЗМВР. Съгласно § 86 от ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 14/2015 г.) във връзка с чл. 142, ал. 1, т. 1 и чл. 142, ал. 2 от ЗМВР статутът на тези служители се урежда със ЗМВР до прекратяване на служебните им правоотношения.

С оспорените разпоредби, които са императивни, служебните правоотношения на държавните служители по § 86 от ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 14/2015 г.) със статут по ЗМВР не се прекратяват, а се „преобразуват“ в служебни правоотношения по ЗДСл или в трудови правоотношения по Кодекса на труда (КТ). Това „преобразуване“ настъпва *ex lege*, независимо от волята на служителите, които са страна по тези правоотношения, с всички произтичащи от това неблагоприятни последици, изразяващи се в съществени промени в тяхното правно положение. Част от тези промени са свързани с категорията труд при пенсиониране, основанията за социално осигуряване и условията за пенсиониране по Кодекса за социално осигуряване, размерът на отпуските, длъжностите и възнагражденията на служителите. Поради „преобразуването“, уредено в оспорените разпоредби, служителите по § 86 от ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 14/2015 г.) със статут по ЗМВР не могат да получат и полагащите им се по чл. 234 от ЗМВР обезщетения при прекратяване на служебните им правоотношения по този закон. С § 71 от ПЗР на ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 81/2016 г.) тяхното изплащане е отложено във времето за неопределен срок и е обвързано с прекратяването на нововъзникналите служебни или трудови правоотношения на служителите, регулирани вече от други нормативни актове (ЗДСл и КТ), без никаква гаранция, че при следваща законодателна промяна правото да се получат обезщетенията по чл. 234 от ЗМВР от служителите по § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 81/2016 г.) няма да бъде накърнено.

Независимо, че в § 69, ал. 1 и § 70, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 81/2016 г.) е употребен терминът „преобразуване“, при съпоставка с § 69, ал. 3 и § 70, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗМВР е видно че в първия случай се предвижда назначаване на длъжности, определени за заемане по ЗДСл, а във втория – за сключване на трудови договори по КТ за работа в МВР на длъжности за лица, работещи по трудови правоотношения. Стига се до ситуация, при която в различните алинеи на един и същи параграф се съдържат взаимно изключващи се по смисъл, действие и правни последици понятия и се създава една правна несигурност на законодателно ниво, а оттам и в правната сфера на лицата, спрямо които съответните норми намират приложение.

Назначаването на длъжност по ЗДСл и сключването на трудов договор по КТ предполагат възникването на ново служебно или трудово правоотношение на самостоятелно основание – заповед за назначаване на държавна служба, издадена от съответния орган по назначаването по искане на държавния служител, или трудов договор, сключен между работника и работодателя след постигане на съгласие между тях за съдържанието на трудовото правоотношение. И в двата случая следва да няма висящо служебно или трудово правоотношение или съществуващото такова да е прекратено. При наличието на висящи служебни правоотношения на държавните служители по § 86 от ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 14/2015 г.), чийто статут е приравнен на статута на служителите по чл. 142, ал. 1, т. 1 от ЗМВР и се урежда от този закон до прекратяване на служебните им правоотношения, правно обосновано, законосъобразно и напълно логично е преди тези служители да бъдат назначени

като държавни служители със статут по ЗДСл или с тях да бъдат сключени трудови договори по КТ, служебните им правоотношения по ЗМВР да бъдат прекратени с всички произтичащи от това законови последици (за изплащане на обезщетения по чл. 234 от ЗМВР, например). Както посочва омбудсманът на Република България в своето искане, българското законодателство познава добри практики в тази насока – при приемането на ЗДСл през месец юли 1999 г.

Въпреки това в ал. 1 и на двете оспорени разпоредби се говори за „преобразуване“. Понятието „преобразуване“ в правната система на действащото българско законодателство е натоварено със смисъл, различен от дадения му в тези разпоредби. В Търговския закон то се свързва с промяна в правноорганизационната форма на държавните и общински предприятия и на търговските дружества. Трудовите правоотношения при такова преобразуване не се променят, а се запазват със същото съдържание с новия работодател или правоприемник на досегашния работодател. Понятието „преобразуване“ със съдържанието, определено в оспорените разпоредби, не е познато нито на трудовото право, нито на правото на държавна служба. В КТ (чл. 118-чл. 123а) и ЗДСл (чл. 81-чл. 87б) „преобразуване“ се използва в смисъл, касаещ промяна на работодателя или преобразуване на администрацията, но не и преобразуване на служебно или трудово правоотношение, а още по-малко преминаване от един вид правоотношение в друг. При преобразуването по КТ и ЗДСл се променя работодателят, съответно органът по назначаването, но видът и съдържанието на правоотношението се запазва и гарантира. При преобразуването по § 69 и § 70 от от ПЗР на ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 81/2016 г.) засегнатите служители продължават да бъдат служители в МВР, но се променят видът и съдържанието на правоотношенията им, които от датата на вличане в сила на оспорените разпоредби стават държавни служители по ЗДСл или работници по КТ. Затова двата вида промени – по КТ и ЗДСл и по ЗМВР, са съществено различни. Стига се до объркване и смесване на правни понятия, което противоречи на принципа на правовата държава, закрепен в Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Съгласно чл. 16 от Конституцията на Република България трудът се защитава и гарантира от закона. Според чл. 48, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията гражданите имат право на труд, държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право и всеки гражданин избира свободно своята професия и място на работа. В тези конституционни норми са закрепени някои основните принципи, касаещи упражняването на правото на труд, както по трудово, така и по служебно правоотношение, а именно закрилата на наемния труд, осигуряването на справедливи и достойни условия на труд и свобода на труда. Възприетото в оспорените разпоредби от ПЗР на ЗИДЗМВР решение за „преобразуване“ на служебните правоотношения на държавните служители по § 86 от ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 14/2015 г.) със статут по ЗМВР в служебни правоотношения по ЗДСл и трудови правоотношения по КТ нарушава всички изброени конституционни норми. При кандидатстването си за работа в МВР, и встъпването си в длъжност всеки един от тези служители е направил своя свободен избор да изпълнява държавна служба в МВР при определени условия на труд, място на работа, длъжностни задължения, права и ограничения и да бъде със статут на държавен служител по ЗМВР, а не по ЗДСл или още по-малко да работи по трудово правоотношение по КТ. Този негов избор следва да бъде зачитан и гарантиран от държавата, в това число в лицето на законодателния ѝ орган. С оспорените разпоредби обаче правото на тези служители да се трудят при свободно избрани от тях условия е нарушено в противоречие с Конституцията. На тях изобщо не им е дадена възможност да избират дали да се откажат от статута си на държавни служители по ЗМВР и да заявят волята си да продължат да работят в МВР по реда и при условията на друг закон – ЗДСл или КТ, с различно съдържание на служебното, съответно

трудовете им правоотношение. Така вместо да гарантира правото им на труд на свободно избраните от тях длъжности със статут по ЗМВР, законодателят е променил едностранно служебните им правоотношения като държавни служители в МВР с оспорените разпоредби, без да се интересува от тяхната воля. С това са накърнени гарантираните им от Конституцията право на труд, право на обществено осигуряване и производните на тях права. Това грубо нарушаване на правото на труд на държавните служители по § 86 от ЗИДЗМВР (обн. ДВ, бр. 14/2015 г.) би могло да бъде избегнато от законодателя, ако беше предприел различен подход при обличането в законова форма на т. нар. „административна реформа в МВР“ и беше предвидил прекратяване на служебните правоотношения на тези служители по ЗМВР с всички произтичащи от това правни последици и назначаването им по ЗДСл, съответно сключването на трудови договори с тези от тях, за чиито длъжности се предвижда да са със статут по КТ.

Създаването на правна несигурност с оспорените разпоредби, различното законодателно уреждане на едни и същи или сходни въпроси в различни закони, отнасящи се до полагането на труд по служебно или трудово правоотношение (ЗМВР, ЗДСл и КТ), смесването в закон на понятия и институти от различни правни отрасли и накърняването в резултат на всичко това на основни права на гражданите като правото на труд, правото на обществено осигуряване и свързаните с тях права безспорно води до противоречие на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР с абзац 3 и абзац 5 от Преамбюла на Конституцията на Република България, в които се издигат във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност и се изразява решимостта за създаването на правова държава; с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната; с чл. 4, ал. 2 от Конституцията, според който Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността; с чл. 16 от Конституцията, прокламиращ, че трудът се защитава и гарантира от закона, както и с чл. 48, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията, прогласяващи, че гражданите имат право на труд, държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право и всеки гражданин избира свободно своята професия и място на работа.

гр. София
03.05.2017 г.

С уважение,

/Десислава Банкова – главен секретар
и член на УС на ССМВР/