



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 110 КД 1/17
Дата 09.05.17

Изх. ... 601
Дата 09.052017 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 1/2017 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 06.04.2017 г. Конституционният съд на Република България е конституирал Висшия адвокатски съвет като заинтересувана страна по конституционно дело № 1/2017 г., образувано по искане на Омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на текстовете на § 69 и § 70 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ПЗР на ЗИД на ЗМВР), обн., ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.

Висшият адвокатски съвет подкрепя по принцип искането на Омбудсмана, както и някои от изложените в него аргументи, като предлага на вниманието на Конституционния съд следните допълнителни съображения:

I. По процесуалната допустимост на искането

Съгласно чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, Омбудсманът може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

Доколкото в искането на Омбудсмана на Република България се твърди именно нарушаване на основни права и свободи на гражданите считаме, че искането е процесуално допустимо и следва да бъде разглеждано по същество от Конституционния съд на Република България.

II. По основателността на искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 ПЗР от ЗИД на ЗМВР /обн. ДВ, бр. 81/2016г./

1. Висшият адвокатски съвет смята, че на първо място следва да бъде изяснено конституционното понятие „**държавна служба**“, т.к. то се използва в множество нормативни актове: Закона за държавния служител, Закона за дипломатическата служба, Закона за Министерство на вътрешните работи, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за съдебната власт и др. Така например, в чл. 133, ал. 1 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България законодателят е записал, че „Военната служба е **държавна служба с особено предназначение** за подготовка и осъществяване на въоръжена защита на страната. Гражданите, приети на военна служба, са военнослужещи“. По сходен начин Законът за дипломатическата служба в чл. 2, ал. 2 определя, че „Дипломатическата служба е **специален вид държавна служба** за осъществяване на външната политика и международните отношения на Република България“. Легалните дефиниции, с които законодателят е описал тези две държавни служби показва, че всяка от тях **има особено предназначение** и затова е избрана специална законодателна уредба. Трябва да се обърне внимание и на това, че общото между всички закони е, че се отнасят до изпълнението на държавна служба, т.е. до обществените отношения, свързани със „служенето“ на държавата при осъществяването на публичната власт.

Конституционният съд на Република България в Решение № 5 от 1993 г. също така е разгледал понятието „**държавна служба**“. В своето Тълкувателно решение Съдът е посочил, че това понятие поначало се използва в административното право, където то се свързва с държавното управление и държавната администрация, т.е. с функциите на изпълнителната власт. За държавна служба и държавни служители (за отделни техни видове) се говори със специфично съдържание и в други клонове на правото. Ето защо при определяне на държавната служба

смисълът и съдържанието на понятието в отделните случаи трябва да се разкриват в съгласие с конкретните цели на разпоредбите и институтите, с които то се свързва.

Висшият адвокатски съвет би искал да обърне внимание на това, че въпреки споменатото по-горе множество нормативни актове, **отсъства единен закон**, уреждащ държавната служба в Република България, **който да създаде стройна система на законодателството по държавната служба с очертани отношения между общ и специални закони**.

Понятието „държавна служба“ е свързано и с понятието „държавен служител“, за което конституционният законодател в текста на чл. 116, ал. 1 от българската Конституция е записал, че *„държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални“*, а в ал. 2 на същата разпоредба е определено, че: *„условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност и могат да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка, се определят със закон“*.

Споменатите вече множество нормативни актове, които са приети, за да уредят различните видове държавни служби имат за цел създаване на **независима и компетентна държавна администрация**, като се осигури максимална **стабилност и сигурност на държавните служители** при изпълнение на служебните им задължения, както и невъзможност за изменение и прекратяване на служебните им правоотношения на основания, които не са посочени в закон. Доколкото служебното правоотношение като административно правоотношение, при което държавният служител се намира в йерархическа подчиненост спрямо органа по назначаването, е необходима законова гаранция за невъзможността за едностранно изменение на служебното правоотношение само по волята на органа по назначаването.

2. В оспорените от Омбудсмана текстовете на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР (обн., ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.) е направено недопустимо смесване между понятията „държавен служител“ по ЗДСл и „служител“ по ЗМВР. С оглед специфичните функции, които изпълняват служителите в Министерство на вътрешните работи (МВР) може да се направи разграничение в правната уредба на служителите по смисъла на ЗМВР и на държавните служители по ЗДСл:

на първо място, дейността на МВР е специфична изпълнителна дейност в сферата на осъществяване на вътрешната политика. Тя е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред и пожарна безопасност и защита на населението (чл. 2, ал.

1 от ЗМВР). Поради специфичната дейност за служителите на МВР е възможно определянето на 24-часова смяна по изключение (чл. 187, ал. 3 от ЗМВР), докато държавните служители са на разположение в рамките на работния ден;

на второ място, при служителите на МВР работното време е в зависимост от строго фиксирани дежурства, а при държавните служители е възможно и гъвкаво работно време;

на следващо място, трудовият стаж на служителите на МВР е приравнен към първа категория труд (чл. 178, ал. 1, т. 1 от ЗМВР), докато трудовият стаж на държавните служители е приравнен към трета категория труд;

накрая, с оглед на специфичната дейност на служителите в МВР, министърът на вътрешните работи определя с наредба структурите, чиито служители изпълняват служебните си задължения в униформено облекло, вида на униформеното облекло, реда за предоставянето, носенето и сроковете за ползването му, както и другите принадлежности, върху които са поставени символи и отличителни знаци на структурите на МВР и са свързани с изпълнението на служебните задължения на държавните служители (чл. 151, ал. 4 от ЗМВР), докато за осъществяване на служебните си задължения държавният служител има право на представително и униформено облекло при условия и по ред, определени от Министерския съвет (чл. 40, ал. 1 от ЗДСл).

Всички тези примерно посочени различия показват, както и други, че е недопустимо приравняването на служителите в МВР към държавните служители по ЗДСл, т.е. недопустимо е правната уредба по ЗДСл да се прилага и за служителите на МВР.

3. Висшият адвокатски съвет би искал да обърне внимание и на това, че основен принцип в уредбата на всяко служебно правоотношение е принципът на неговия **стабилитет**. С **обществено необходимия стабилитет** се гарантира независимостта на служителя от политическа намеса в работата му. Проява на принципа на стабилитета е невъзможността правоотношението да бъде изменяно едностранно. В държавната администрация е допустимо да се преобразуват, както във всяка социална структура, структурните звена, а *не се преобразува самото правоотношение* между служител и органа на държавната власт, т.е. дейността преминава от една администрация в друга, както и при преминаване на дейност от закрыта администрация в друга, като служебното правоотношение с държавния служител не се прекратява.

4. С § 69, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР, служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 ПЗР на ЗИД на ЗМВР (обн. ДВ бр. 14/2015г.), и които към датата на влизане в сила на този

закон заемат длъжности за държавни служители с висше образование и притежаващи висше образование, с изключение на тези от Медицинския институт на Министерството на вътрешните работи и на тези по § 70, ал. 1, т. 1, **се преобразуват** в служебни правоотношения по ЗДСл, считано от датата на влизане в сила на този закон – 01.02.2017г.

От анализа на тези разпоредби и изложеното в мотивите към Законопроекта на ЗИД на ЗМВР може да се направи единствено извод, че в случая законодателят е имал предвид **едностранно създаване** на нов тип правоотношение, като в първия случай се изменя служебното правоотношение по ЗМВР в служебно правоотношение по ЗДСл (§ 69 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР), а във втория случай - служебното правоотношение по ЗМВР се изменя в трудово правоотношение по Кодекса на труда (§ 70 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР).

Споделяме тезата, изложена от Омбудсмана на Република България в II.4 от искането до Конституционния съд, че използваният термин **„преобразуване на служебно правоотношение“**, в конкретния случай, е неточен и неправилен, с оглед неговото граматическо и логическо тълкуване, а от гледна точка на юридическата му обосновааност е в несъответствие с принципа за правовата държава съгласно българската Конституцията. Принципът за правовата държава може да бъде разгледан във формален и материален смисъл. Този подход е възприет в съвременната правна теория, а и в практиката на българския Конституционен съд (напр. Решение № 1 о 2005 г.). Правовата държава „във формален смисъл“ е държава на *правната сигурност*, **където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено**; функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания. В тази рамка класически компонент на правовата държава е **принципът на законността**: всички носители на власт в държавата трябва да се подчиняват на действащото право. Предназначението му е да не се допуска произвол в държавата. **Изискването за определеност, яснота и недвусмисленост на правните норми** е висше проявление на правовата държава. Използването на понятието „преобразуване на служебно правоотношение“ в оспорените от Омбудсмана текстове от ПЗР на ЗИД на ЗМВР е в противоречие с изискването за определеност, яснота и недвусмисленост на правните норми, т.е. не съответства на принципа за правовата държава, прогласен в Конституцията на Република България от 1991 г.

5. Висшият адвокатски съвет би искал да подчертае, че с оглед **специфичната дейност** на служителите в МВР, която е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред и пожарна безопасност и защита на населението, при

създаването на правната уредба за правото им на полагане на труд, законодателят е следвало внимателно да подходи, за да бъде спазено изискването на чл. 16 от Конституцията на Република България. Държавата чрез законите си трябва да гарантира полагането на труд от гражданите, включително и на тези от тях, които работят в обществен интерес и на държавна служба“.

Наред с това правната уредба е трябвало да бъде съобразена и с текста на чл. 48, ал. 1 от Основния ни закон, съгласно който държавата трябва да се грижи за условията за „осъществяването“ на правото на труд, т.е. **едностранната воля от страна на държавата демотивира държавните служители, които осигуряват обществения ред и националната сигурност** по смисъла на чл. 105, ал. 2 от българската Конституция. Служителите в МВР съгласно чл. 116, ал. 1 упражняват своите права при осъществяване на службата си, съобразно волята и интересите на нацията и всички изменения на допълнения в ЗМВР трябва да бъдат съобразени с Конституцията на Република България.

Въз основа на изложените съображения, Висшият адвокатски съвет е на мнение, че оспорените разпоредби на § 69 и § 70 ПЗР към ЗИД на ЗМВР (обн., ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.) противоречат на чл. 4, ал. 2 от Конституцията на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА/НЕГЕНЦОВА