



Изх.№368/02.05.2017

Вх. № 102 КД 1117
Дата 02.05.17

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

по к.д. № 1/2017 г.

от СИНДИКАЛНА ФЕДЕРАЦИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ на осн. чл. 18, ал. 2 от Закона за конституционен съд и чл. 20а, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд по повод Покана от Конституционния съд № 95 КД/6.04.2017 г.

Уважаеми конституционни съдии,

В дадения ни 30-дневен срок изразяваме своето становище по предмета на к.д. № 1 от 2017 г. – установяване противоконституционност на § 69 и § 70 от Преходните и Заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерство на вътрешните работи (ПЗРЗИД ЗМВР).

I. С цитираните разпоредби е променено правното положение на една категория държавни служители, упражняващи труд в Министерство на вътрешните работи (МВР). До изменението в чл. 142 ЗМВР с ДВ, бр. 14 от 2015 г., в сила от 1 април 2015 г., в Министерството работят две категории лица: държавни служители по ЗМВР и работници и служители по трудови правоотношения, за които се прилагат субсидиарно разпоредбите на Кодекса на труда (КТ), доколкото не са налице специални разпоредби в ЗМВР и актовете по прилагането му. С приемането на Закон за изменение и допълнение на ЗМВР, обн. В ДВ, бр. 14 от 2015 г., категорията на лицата по чл. 142, ал. 1, т. 1 – държавни служители по ЗМВР се стеснява, като от нея се отделят лица, чиито правоотношения се преуреждат като служебни по Закона за държавния служител (ЗДСл). Съгласно § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.), в сила от 01.04.2015 г., за заемащите длъжности от новосъздадената категория държавни служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 ЗМВР, чиито служебни правоотношения не са прекратени към 1 април 2015 г., се прилагат разпоредбите на действащото законодателство за държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР до прекратяване на служебните им правоотношения. С преходната разпоредба на § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) законодателят създава специален вид правоотношение. То има наименованието на служебно правоотношение по ЗДСл, но съдържание на служебно правоотношение по ЗМВР. Правата и задълженията на държавния служител по него се „замразяват“ в положението преди промяната до прекратяването му поради особеност в страната по правоотношението – държавен служител по ЗМВР, засегнат от промяната в чл. 142, ал. 1 ЗМВР. Така, след изменението с ДВ, бр. 14 от 2015 г. (в сила от

1.04.2015 г.), ако една длъжност, е предвидена за заемане от държавен служител по ЗДСл и се оваканти, всеки друг кандидат трябва да спазва изискванията на ЗДСл и подзаконовите актове по прилагането му, за да я вземе, като с възникването на правоотношението му, то има характера на служебно по ЗДСл с всички правни последици за съдържанието му.

Така установеното правно положение се променя отново с влизане в сила на атакуваните разпоредби. Правоотношението на служителите по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.), изпълнявали до 1.04.2015 г. длъжност по правоотношение по ЗМВР, а след това длъжност по ЗДСл, но със съдържание на служебно правоотношение по ЗМВР, отново се преурежда, но промяната е вече съдържателна. Служителите се разделят в две нови категории. Едната от тях, регулирана в § 70 (ПЗРЗИД ЗМВР, ДВ, бр. 81 от 2016 г.), обхваща тези, чиито правоотношения променят своя характер в трудови, ако към датата на влизане в сила на закона (1.02.2017 г.) заемат длъжности за държавни служители с висше образование от Академията на МВР, които осъществяват преподавателска дейност, извън тази за професионална подготовка на полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението; заемат длъжности за държавни служители и са с висше образование в Медицинския институт на Министерството на вътрешните работи; които заемат длъжности на държавни служители, но са със средно образование, както и тези, заемащи длъжности за държавни служители с висше образование и непритежаващи висше образование. Правоотношенията на останалите служители по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.), неизброени в § 70 (ПЗРЗИД ЗМВР), съгласно § 69 (ПЗРЗИД ЗМВР) в сила от 1.02.2017 г., запазват наименованието си на служебни по ЗДСл., но с променено съдържание – правата и задълженията им се уреждат по ЗДСл и подзаконовите актове по прилагането му.

II. По искането за установяване на противоконституционност:

1. На база изложеното в т. I поддържаме изцяло доводите, с които се иска обявяването на противоконституционни на § 69 и § 70 ПЗРЗИД ЗМВР, ДВ, бр. 81 от 2016 г. в т. 1, т. 2 и т. 3 от искането. Установеното с атакуваните разпоредби ново положение има сериозни правни последици за лицата, заварени от реформата в МВР, чиито правоотношения променят своя характер съществено два пъти в рамките на по-малко от 2 години. Правоотношенията по полагане на труд съпътстват значителна част от живота на всеки човек. Те са основен източник на средства за живот и определят в голяма степен качеството му. Работещите в сферата на вътрешните работи съобразяват своето и на своите семейства ежедневие с отговорна, тежка, неподлежаща на отлагане, а често и най-продължителна в най-рисковите и животозастрашаващи ситуации работа. Изборът да се вземе такава позиция, да се отлагат семейните отпуски толкова пъти, колкото се налага, да се привикне към отсъствието на най-близкия дори и когато не е на дежурство, се прави отговорно и най-често завинаги. Стабилността на правата и задълженията, с които е свързана работата в МВР, има съществено значение за предвидимостта, за сигурността на служителите, които я изпълняват, а от там и за сигурността в държавата въобще. Промяната с „лека ръка“ (два пъти в рамките на по-малко от 2 години)- само с няколко разпоредби, на толкова съществен елемент от живота на служителите, упражняващи труд в сферата на вътрешните работи, противоречи на справедливостта като общочовешка ценност (предвидена в абз. II на Преамбюла на Конституцията); на правата на личността, нейното достойнство и сигурност, обявени за върховни правни принципи в абз. III на Преамбюла на Конституцията и изобщо на целите за изграждане на социална и правова държава, поставени в абз. V на Преамбюла на Конституцията. С атакуваните разпоредби законодателят изпраща тревожен знак към всички служители в сферата на националната сигурност. Техните отношения могат да бъдат преоценени, независимо от важността и значението за живота и здравето на обществото и държавата на сферата, в която полагат труда си, стига да има достатъчно мнозинство в парламента и при погазване на прокламираните в Конституцията принципи. Както е имал повод да посочи Конституционният съд „правната сигурност и предвидимост са задължителен

елемент на правовата държава, гарантиращи правата на личността и свободното развитие на човека” (така в множество решения, вкл. Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г., Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г., Решение № 1 от 2007 г. по к.д. № 9 от 2006 г. и др.). Няколко съществени елемента от съдържанието на променените правоотношения на засегнатите с атакуваните разпоредби служители могат да илюстрират създадената несигурност:

а) На първо място, по различен начин се третира изслуженото време на служба в МВР. С § 69 и § 70 от Преходните и Заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерство на вътрешните работи правоотношенията на засегнатите служители, които до промяната са имали характер на служебно правоотношение по ЗМВР, вече се регулират по друг начин. Изслуженото от тях време няма да им гарантира регламентираното право на допълнително възнаграждение за всяка година в размер на 2 % по чл. 178, ал. 1, т. 1 ЗМВР. Трудовото законодателство урежда значително по-малки по размер допълнителни възнаграждения за трудов стаж и професионален опит, а по служебните правоотношения по Закона за държавния служител, съгласно чл. 67, ал. 7 ЗДСл, такова допълнително възнаграждение изобщо не се предвижда, нито е допустимо другаде да се установи и изплаща (чл. 67, ал. 12 ЗДСл).

б) Както е посочено и в т. 9 от Искането за установяване на противоконституционност – промяната в правната категория на изслужения труд на засегнатите служители в МВР създава правна несигурност, преуреждайки характера на труда им от най-тежкия и увреждащ живота и здравето им I категория труд, 3 години от който се зачита за 5 години от III категория труд на основание чл. 104, ал. 2 и 4 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), в стандартната III категория труд, само с един законодателен акт. Нито условията на труд на служителите по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г с този закон или с тази реформа са облекчени, нито са взети мерки за намаляване вредното въздействие на работната среда и на трудовия процес върху организма им. Липсва всякаква разумна обосновка каква е причината този труд да се преоцени от най-тежък (I категория) в стандартния – от III категория. Както е посочено в т. 9, б. „а” от искането на за обявяване на противоконституционност – въведената промяна съществено преурежда предпоставките за пенсиониране на лицата по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.). За тях е необходимо много по-дълъг период на изслужване – натрупване на 38 г. и 4 месеца осигурителен стаж и навършване на 64 годишна възраст, например, за мъжете. Обратно държавните служители по чл. 142, ал.1, т. 1 и ал. 3 ЗМВР могат да се пенсионират при навършени 53 години (във вр. с чл. 69, ал. 2 и ал. 9 КСО, но винаги не повече от 55 години) и при натрупан 27 години общ осигурителен стаж, от които 2/3 действително изслужени (т.е. 18 г. като държавни служители по изброените в чл. 69, ал. 2 във вр. с ал. 8 КСО длъжности).

в) важно е да се подчертае, че разпоредбите на § 49 и § 50 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ПЗР ЗИД КСО) ДВ, бр. 61 от 2015 г. в сила от 1.01.2016 г. предоставят, а на служителите по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) са предоставяли, право, съответно по § 49 ПЗР ЗИД КСО, ако имат необходимия осигурителен стаж за придобиване право на пенсия, да могат да се пенсионират, без да се изисква освобождаване от служба, съответно уволнение или прекратяване, а по § 50 ПЗР ЗИД КСО право на лицата по чл. 69 КСО, които до 31 декември 2015 г. имат необходимия осигурителен стаж за придобиване право на пенсия, да могат да се пенсионират независимо от възрастта им до 1.12.2018 г. И двете преходни разпоредби разпростират тези специални права за пенсиониране единствено за лица по чл. 69 КСО – т.е. държавни служители по чл. 142, ал.1, т.1 и ал. 3 ЗМВР. С атакуваните разпоредби на § 69 и § 70 ПЗРЗИД ЗМВР спрямо лицата по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) се изключва приложението на ЗМВР и така регламентираното право на по ранно пенсиониране заради тежестта и вредността на полагания от тях труд, е отнето. Всеки от тях, който е имал необходимия осигурителен стаж за пенсиониране от 27 г., от които поне 18 действително

изслужени, е могъл, по своя воля и самостоятелна преценка дали и кога да упражни правото си на пенсия, без да е необходимо уволнението или прекратяване на правоотношението му (§49 ПЗР ЗИД КСО), както и е могъл да се пенсионира, независимо от възрастта си, ако има изискуемия стаж по своя преценка дали и кога да упражни това свое регламентирано право до края на 2018 г. според § 50 ПЗР ЗИД КСО. Тези вече придобити и много важни права на по-ранно пенсиониране, са отнети с атакуваните § 69 и § 70 ПЗРЗИД ЗМВР, ДВ, бр. 81 от 2016 г., преуреждащи правоотношенията на засегнатите служители вече не като на държавни служители по ЗМВР, а като на държавни служители по ЗДСл или на работници и служители по трудови правоотношения, за които предоставящите право на пенсия §49 и § 50 ПЗР ЗИД КСО от влизане в сила на атакуваните разпоредби не се прилагат. Като се има предвид, че правото на обществено осигуряване е конституционно прогласено в чл. 51, ал. 1 от Конституцията, съществен елемент от което е и придобитото право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, то отнемане на конституционно регламентирано право на пенсиониране, представлява съществено нарушение на Конституцията (така например в Решение № 12 по к.д. № 6 от 1997 г.) изрично е посочено, че разпоредби са противоконституционни, когато допускат ограничаване на едно възникнало, на едно придобито при спазване на предвидени от закона условия право). Отделно от това е съществено нарушение на правната сигурност и стабилност, поради което нарушава и принципите на правова и социална държава, регламентиранни в абз. 5 от Преамбюла на Конституцията.

г) с атакуваните разпоредби се променя съществено осигурителноправния статус на служителите по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.). С § 69 и § 70 ПЗРЗИД ЗМВР, ДВ, бр. 81 от 2016 г. от осигурени по чл. 4, ал. 1, т. 3 КСО, те се разпределят в две други категории: по чл. 4, ал. 1, т. 1 КСО – за работниците и служителите, **което включва и задължение сами да поемат своята част от осигурителната тежест** и по чл. 4, ал. 1, т. 2 КСО – за държавните служители по ЗДСл.

д) не на последно място, преуреждането с атакуваните разпоредби на съдържанието на служебното правоотношение по ЗМВР в служебно по ЗДСл, съответно в трудово по Кодекса на труда (с § 69 и § 70 ПЗРЗИД ЗМВР, ДВ, бр. 81 от 2016 г.) има важна последица в прилагане на ограниченията в правото на ползване на платените годишни отпуски. Съгласно чл. 176а КТ правото на ползване на платените годишни отпуски на работниците и служителите по трудови правоотношения се погасява с изтичане на две години от края на годината, за която се полага. Разпоредба в същия смисъл е предвидена и за държавните служители в чл. 59а ЗДСл. Такова погасяване правото на ползване не се предвижда за държавните служители в МВР. Така въведеният различен режим ще доведе до погасяване правото на ползване на засегнатите групи служители в МВР на отложен често по една и съща причина платен годишен отпуск, докато за други – държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 ЗМВР – отложеният отпуск ще се натрупва и ще може да се ползва до прекратяване на правоотношението им като правото за ползването му няма да се погаси с изтичане на две години, за разлика от отложения отпуск на служителите по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.), който ще подлежи на погасяване.

е) трябва да се има предвид и че с атакуваните разпоредби се преурежда съдържанието на правоотношението на засегнатите служители по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.), но това правило не се спазва абсолютно от министъра на вътрешните работи в качеството му на нормотворец. Така например, според чл. 1 от Наредба № 81213-904 от 30 юли 2015 г. за определяне на условията и реда за предоставяне на безплатна храна на служителите на Министерството на вътрешните работи за извършване на дейности, свързани със специфичния характер на труда на служителите, и на ободряващи напитки на служителите, полагащи труд през нощта от 22,00 до 06,00 ч. с наредбата се определят условията и редът за предоставяне на безплатна храна на служителите на Министерството на вътрешните работи по чл. 142, ал. 1, т. 1 и 3 ЗМВР, но и по § 86 ПЗР ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.). Същото разрешение – да се уредят еднакво правата както на служителите на МВР по чл. 142, ал. 1, т. 1 и 3 ЗМВР, така и на тези по §

86 ПЗР ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) е предвидено в чл. 1 от Наредба № 8121з-773 от 1 юли 2015 г. за условията и реда за осигуряване на храна или левовата ѝ равностойност на служителите на Министерството на вътрешните работи. Друго положение се установява в чл. 1 от Наредба № 8121з-776 от 29 юли 2016 г. за реда за организацията и разпределянето на работното време, за неговото отчитане, за компенсирането на работата извън редовното работно време, режима на дежурство, времето за отдых и почивките на държавните служители в Министерството на вътрешните работи, като съгласно предвиденото в нейния чл. 1 тя определя реда за организацията и разпределянето на работното време, за неговото отчитане, за компенсирането на работата извън редовното работно време, режимът на дежурство, времето за отдых и почивките на държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР и по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.), като се изключват държавни служители по ЗМВР по чл. 142, ал. 1 т. 3 и ал. 3 ЗМВР. Такова положение установява и чл. 1 от Наредба № 8121з-1175 от 29 септември 2015 г. за условията и реда за осигуряване на държавните служители в Министерството на вътрешните работи на работно и униформено облекло, друго вещчево имущество и снаряжение и ежегодно парична сума за облекло на носещите униформа държавни служители. От правата по наредбата се ползват само лицата по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР и по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.).

Правото на професионално обучение на засегнатите с атакуваните разпоредби лица по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) не попада в обхвата на Наредба № 8121з-433 от 16 март 2017 г. за професионалното обучение на служителите от МВР, в чийто чл. 1 е предвидено, че с нея се определя реда за планиране, организиране, провеждане, контрол и отчитане на професионалното обучение и редът за провеждане на проверките за оценяване на нивото на професионалната подготовка на държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР). Тя не се прилага изобщо служителите по § 86 ПЗРЗИД ЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.).

Изброените няколко подзаконови акта целят да илюстрират **липсата на системност и яснота** в уредбата на отношенията по предоставяне на труд в Министерство на вътрешните работи. Направените с атакуваните разпоредби промени са противоконституционни по гореизброените причини, но създават и несигурност в правната система, която е намерила своето продължение в нееднаквото уреждане на основни трудови права на служителите в Министерство на вътрешните работи. При упражняване на своите служебни задължения те се стремят към постигане на едни и същи цели: 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, но са поставени при съвършено различен режим на полагане на труд, без законодателят да е обосновал такова разделение.

2. Подобна несистематичност и неяснота в уредбата на правата на гражданите, свързани с полагането на техния труд в МВР, създадена от атакуваните разпоредби е посочена в т. 4, 5, 6 и 7 от Искането за установяване на противоконституционност. Напълно подкрепяме твърдението, че използването на термина „преобразуване“ има в българската правна система съвсем различно съдържание и то не може да се присвои на друга правна фигура. Преобразуване на правоотношение не може да има. И тъй като става дума за преуреждане съдържанието на възникнали вече правоотношения, то е необходимо Конституционният съд да се произнесе дали това законодателно решение е взето в съответствие с Конституцията. Считаме, че изложената липса на систематичност, яснота и сигурност в правната уредба е основание за отмяна на атакуваните разпоредби на § 69 и § 70 ПЗРЗИД ЗМВР. Както е имал възможност да посочи Конституционния съд в Решение № 4 от 2014 по кд № 12 от 2013 г., „правова държава означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на законите като в "материален смисъл" това е държава на справедливостта, а във "формален смисъл" тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено“ (така и вж. Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.;

Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г., Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13 от 2015 г.). Така и в Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3 от 2008 г., където съдът приема, че законосъобразността на държавните дейности е изискване за тяхната предвидимост, на което правната сигурност е последица. В Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13 от 2015 г. Конституционният съд е постановил, че правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения. Изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а отгук - и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на Основния закон, са сред най-съществените негови измерения. Правовата държава не търпи формулиране на неясни, двусмислени законови разпоредби и тази нетърпимост е особено строга, когато законодателят навлиза в сферата на правата и свободите на индивида." Конституционният съд е последователен в своята практика като в същото решение констатира, че „яснотата на законовите норми означава, че те трябва да бъдат достъпни за адресата, да не оставят съмнения относно съдържанието на предоставяни права и свободи, както и на налаганите задължения. Ако правовата държава означава еднакво подчиняване на всички правни субекти на правото, то тогава законът трябва да е в състояние да ръководи поведението на всеки. Следователно законът трябва да бъде формулиран по такъв начин, че хората да са в състояние да разчетат предписания модел на поведение." Считаме, че несъвършенството на закона и противоречията между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите. Този конституционен принцип би могъл да се спази, само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения (Решение № 9 от 1994 по кд № 11 от 1994 г.).

В заключение считаме, че разпоредбите на § 69 и § 70 от Преходните и Заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерство на вътрешните работи са противоконституционни, тъй като преуреждат съществуващи правоотношения между правни субекти, придават им съществено различно съдържание и поради това имат трайни и съществени последици за техния и на семействата им живота, като това законодателно решение е взето в противоречие на принципа за правовата държава и поставя засегнатите граждани в правна несигурност. В същото време, когато отнема придобити вече техни права (каквито са правата по § 49 и § 50 ПЗРЗИДКСО), то противоречи и на разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Атакуваните разпоредби създават правно положение, което е в разрез с другата основна цел, поставена в аб. 5 от Преамбюла на Конституцията, а именно – за създаване на социална държава. Както е имал възможност Конституционният съд да посочи в Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16 от 2011 г. „социалната държава отрежда в своята политика водещо място на въпросите, свързани с материалното положение и жизненото равнище на народа, на условията на труд и живот, на задоволяване на жизнените нужди на хората. Трябва да се има предвид, че създаването на социална държава не е еднократен акт, нито кампанийна задача. Конституционната разпоредба, която я прогласява, е програмна и сочи задължителните насоки за развитие на държавата." Считаме и че атакуваните разпоредби на § 69 и § 70 ПЗРЗИД ЗМВР не съответстват и на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, но поради ограничението на сезирация субект по чл. 150, ал. 3 от Конституцията такъв въпрос не е поставян от омбудсмана, поради което не е и разгледан в настоящото становище.

ЗА УС НА СФСМВР:

ВАЛЕНТИН ПОПОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА СФСМВР