

Образувам к.р. № 1/2017г.  
Определен за доверенски  
служб. Сигнатурна Сторба.  
ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
02.03.2017г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 51 КД

Дата 02.03.17г.

ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ИСКАНЕ

от омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията 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 октомври 2016 г.)

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни 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 октомври 2016 г.).

Съображенията ми за противоречието на разпоредбите с Конституцията на Република България са следните:

**I. По процесуалната допустимост на искането.**

1. Съгласно § 69 ПЗР на цит. ЗИД на ЗМВР служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 от ПЗР на ЗМВР от 2015 г. (обн.ДВ, бр.14 от 20.02.2015 г.) и които към датата на влизане в сила на ЗИД на ЗМВР от 2016 г. – 1.02.2017 г. заемат длъжности за държавни служители с висше образование и притежават висше образование, „се преобразуват” в служебни правоотношения по Закона за държавния служител (ЗДСл), считано от датата на влизане в сила на посочения закон.

2. § 86 ПЗР на ЗИД на ЗМВР от 2015 г., към който препраща § 69, се отнася за държавни служители, които заемат длъжности по чл.142, ал.1,т.2 ЗМВР, чиито служебни правоотношения не са прекратени към 1.04.2015г. За тях от 1.04.2015г. се прилагат разпоредбите за държавните служители по чл.142, ал.1,т.1 ЗМВР „до прекратяване на служебните им правоотношения.”

3. Разпоредбата на § 69 на ЗИД на ЗМВР предвижда „преобразуване на правоотношенията” от един вид служебни правоотношения - по чл.149, ал.1,т.1 ЗМВР в друг вид служебни правоотношения – „по ЗДСл” (чл.142, ал.1,т.2 и ал.4 ЗМВР), с всички произтичащи от това правни последици в правното и социално положение на двете категории държавни служители: по чл.142, ал.1,т.1 ЗМВР и по чл.142, ал.1,т.2 ЗМВР .

4. С § 70 ПЗР на ЗИД на ЗМВР от 2016 г. служебните правоотношения на друга група държавни служители в МВР по чл.142, ал.1,т.3 ЗМВР), за които се прилага § 86 ПЗР на ЗИД на ЗМВР (вж.по-горе № 2) „се преобразуват” в трудови правоотношения по Кодекса на труда на служители в МВР (чл.142, ал.1,т.3 ЗМВР). Те са изчерпателно изброени в § 70. С тези служители се сключва трудов договор по Кодекса на труда. Служебните правоотношения на държавните служители в МВР по § 70, които отказват да сключат трудов договор, се прекратяват (§ 70, ал. 7).

5. И двете разпоредби на § 69 и на § 70 са императивни и налагат едностранно и рязко - *ex lege* „преобразуване на правоотношенията”: от един вид служебни правоотношения - по чл.142, ал.1,т.1 ЗМВР, в друг вид служебни правоотношения – „по ЗДСл” по чл.142, ал.1,т.2 и ал.4 ЗМВР и по § 70 - от служебни правоотношения по чл.142, ал.1,т. 1 и 2 с.з. – в трудови правоотношения по Кодекса на труда, с всички произтичащи от това съществени правни последици в правното и социално положение на служителите по чл.142, ал.1,т. 2 и 3 ЗМВР.

6. В мотивите на Законопроекта за изменение и допълнение на ЗМВР от 2016 г., внесен от Министерския съвет в 43-то Народно събрание се посочва, че „Изготвянето на законопроекта е продиктувано от стремежа за продължаване на административната реформа, започната в началото на 2015 г. в дух на консултации и с желанието за извършване на реформи, целящи създаване на по-ефективно Министерство на вътрешните работи” (стр.1 от мотивите). Те не обосновават нуждата от приемането на § 69 и § 70, но отбелязват, че „За безпроблемната и бърза промяна на статута са предвидени множество преходни разпоредби, които детайлно да регламентират преобразуването на досегашните служебни правоотношения, последиците и изключенията.”(стр.3 от цит. мотиви). Но от тях може да се направи изводът, че въведеното „преобразуване” на служебните правоотношения е важен елемент от реформата и че тя е бърза. Що се отнася до нейната „безпроблемност”, твърдението е спорно .

## **II. По искането за установяване на противоконституционност.**

1. Разпоредбите на § 69 и § 70 ПЗР на ЗИД на ЗМВР от 2016г. противоречат на абз. 3 от Преамбюла на Конституцията, който издига във върховен принцип „правата на личността, нейното достойнство и сигурност“, на абз. 5 от същия Преамбюл, който изразява решимостта за създаването на правова държава и чл.4, ал.1 от Конституцията, съгласно който Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите, както и на чл.4, ал.2 от Конституцията, който повелява: „Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността...”

2. Противоконституционността на цит. § 69 и § 70 ПЗР на ЗИД на ЗМВР се изразява в противоречието им с правовата държава в две форми: пряко - на принципа на правовата държава по абз.5 от Преамбюла и чл.4, ал.1, изр.1 от

Конституцията и на правата на личността, като основен градивен елемент на правната държава и нейна проявна форма – по абз.3 на Преамбюла като „върховен принцип”, заедно със сигурността на личността, както и на чл.4, ал.2 от Конституцията за гарантиране на правата на личността .

3. Това е разбирането за правната държава и на Конституционния съд на Република България. В своето решение № 5 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8 от 2004г. конституционната юрисдикция като подчертава „многопластовото съдържание” на конституционния принцип на правната държава и „широко споделяното в европейското пространство разбиране за правната държава”, извежда изрично на преден план два нейни основни елемента: принципа на правната сигурност (формален момент) и принципа на материалната справедливост (материален елемент) и заключава: „Тези основни характеристики на правната държава се проявяват като водещи максими в различните клонове на действащото право” ( из мотивите на цит.р. № 5 от 2005 г.), както р. № 7 от 16 юни 2005 г. по к.д. № 1/2005 г., р.№ 3 от 23.февруари 2017 г. по к.д. № 11 от 2016 г. и др.). Що се отнася специално до „сигурността на личността”, тя освен, че е изрично прокламирана в абз.3 от Преамбюла е вложена имплицитно и в чл.4, ал.2 от Конституцията , тъй като смисълът на гарантирането на правата на личността съдържа в себе си идеята за сигурност на правата. А конституционната повеля на чл.4, ал.1, изр.2 от Конституцията означава, че България като правна държава се управлява според Конституцията и законите, а те трябва от своя страна да са ясни, точни и непротиворечиви се потвърждава и в р.№ 5 от 26 септември 2002 г. по к.д. № 5/2002 г., р. № 8 от 14 юли 2012 г. по к.д.№ 16/ 2011 г. и др.

4. С § 69 и § 70 на ЗИД на ЗМВР от 2016 г. правната сигурност на държавните служителите по чл. 142, ал.1, т. 2 и 3 ЗМВР и на служителите по трудово правоотношение по чл. 142, т.3 с.з. е накърнена с така нареченото „преобразуване на служебните им правоотношения” в служебни „правоотношения по ЗДСл или в трудови правоотношения”. Правната фигура на „преобразуване на правоотношенията” е ново понятие в ЗМВР. С това негово съдържание то не е познато на трудовото право (за трудовите правоотношения), нито на правото на държавна служба (за служебните правоотношения). На посочените законови уредби са познати изменението на трудовото правоотношение и промени в работодателя (чл. 118 - 123а КТ), съответно - изменение на служебното правоотношение, включително и преобразуването на администрация (чл.81-87б ЗДСл), но не и преобразуване на трудово или служебно правоотношение, които целят да гарантират стабилността и сигурността на трудовите и служебните правоотношения. Като се съди от съдържанието на цит. § 69 ПЗР то е едностранно властническо заповядано от закона изменение на вида и съдържанието на служебното правоотношение, от служебно правоотношение по чл.142, ал.1, т.1 ЗМВР в служебно правоотношение по чл.142, ал.1, т.2 с.з. по ЗДСл . По § 70 ПЗР на ЗИД на ЗМВР то се състои в промяна на неговия вид по чл.142, ал.1, т.1 ЗМВР в служебно правоотношение по чл.142, ал.1, т.2 ЗМВР по ЗДСл – служебно правоотношение по ЗМВР в т. 2 - по ЗДСл. Тази промяна е още по рязка по § 70 – от служебно правоотношение по чл.142, ал.1, т.1 ЗМВР – в служител по чл.142, ал.1, т.3 ЗМВР - в трудово правоотношение по Кодекса на труда. Тази промяна е съвършено различна от промяната на трудовото правоотношение по чл.123 и 123а КТ и от промяната на служебното правоотношение по чл.81-87а ЗДСл. При промяната по Кодекса на труда и по Закона за държавния служител се променя работодателят, съответно органът по назначаването, но видът и съдържанието на правоотношението се запазва и гарантира. При „преобразуването”

по § 69 и § 70 засегнатите служители продължават да бъдат служители в МВР, но се променя съществено съдържанието на правоотношението. И затова, двата „вида промени“ по Кодекса на труда и Закона за държавния служител от една страна и от друга страна „преобразуването“ - по ЗМВР, са съществено различни.

5. В правната система на действащото българско законодателство „преобразуването“ е познато понятие, но то има свършено друго значение, съдържание и приложно поле. То е промяна в организацията на дейност: стопанска, управленска, социално културна и др. То и сега е уредено в Търговския закон - като преобразуване на държавни или общински предприятия в еднолични дружества с ограничена отговорност или в еднолични акционерни дружества (чл.62, ал.1 и 2 ТЗ), в XVI „Преобразуване на търговски дружества чл.260-265с ТЗ, която гъмжи от „преобразувания“ и др. И при него не се променят трудовите правоотношения, а те се запазват със същото съдържание с новия работодател или друг правоприемник – приобретател, новосъздадено търговско дружество и работодател, с който трудовото или търговското правоотношение продължава да съществува. Това не се постига с § 69 и § 70. Налице е объркване на правните понятия и тяхното смесване, което противоречи на принципа на правната държава (вж.по-горе № 9).

6. Като се вникне в съдържанието на „преобразуването“ по § 69 и 70 се установява, че в него се съдържат **две съвсем различни правни явления**: по § 69 – служебното правоотношение по чл.142, ал.1, т.1 ЗМВР, което се прекратява и служебното правоотношение по чл.142, ал.1, т.2 с.з. - което възниква на негово място; по § 70 – служебното правоотношение на държавни служители по чл.142, ал.1, т.1 в МВР - което „си отива“ и трудовото правоотношение, което „идва“ на негово място. Това съдържание на „преобразуването“ изрично не се заявява в § 69 и в § 70, а словесно се обозначава като „преобразуване“, което прикрива истинското му съдържание. Този извод се налага от обективния юридически факт - възникналото служебно, респективно – трудово правоотношение, съответно по § 69 и по § 70. Те няма от къде и как да възникнат, освен от властническата заповед на закона - на ЗИД на ЗМВР от м.октомври 2016 г. Но това императивно законодателно решение не държи сметка за същността на индивидуалното, отделното служебно и трудовото правоотношение с конкретния работник, служител или държавен служител, което възниква въз основа на закона, но само при наличието на свободната изява на личната воля на страните, включително и на отделния служител. Нея те са пренебрегнали и са създали неясното понятие за „преобразуване“ по силата на императивните законови разпоредби на § 69 и § 70, което противоречи на същността на индивидуалното служебно и трудово правоотношение, като волево правоотношение, изградено по личната воля на всяка от страните, което противоречи на правата на личността и на принципа на правната държава.

7. Начинът, по който е извършено „преобразуването“ на правоотношението, извършено с § 69 и § 70, е „в полза“ на фиска: „спестено“ е за момента извършване на изплащането на обезщетенията по чл. 234 ЗМВР, но то се запазва и продължава да съществува. Само е отложено във времето - до прекратяване на служебното или трудовото правоотношение.

8. Конституционносъобразното решение на проблема с „преобразуването“ има пример в близкото минало на българското законодателство. През м. юли 1999 г., когато се прие Законът за държавния служител в органите на държавната администрация се определят длъжностите, изпълнявани по трудово правоотношение,

които ще бъдат заемани от държавни служители и те се закриват, а трудовите правоотношения на служителите, които са ги заемали, се прекратяват по чл.325, ал.1, т.12 КТ, като им се изплащат дължимите обезщетения по Кодекса на труда. А онези от освободените служители, които отговарят на изискванията за заемане на длъжностите за държавни служители „се завръщат”, ако отговарят на изискванията за заемане на длъжността по служебно правоотношение ( чл.7 и § 36 ПЗР на ЗДСл) въз основа на конкурс по служебно правоотношение. Това е цивилизованото и конституционно съобразно решение.

9. По-важните неблагоприятни последици за служителите в МВР по чл.142, ал.1, т.2 и 3 ЗМВР по § 69 и § 70, които създават правна несигурност в законовата уредба на държавните служители, са следните:

а) промяна в категорията на труд при пенсиониране. Трудът на служителите по чл.142, ал.1, т.2 и 3 ЗМВР във връзка с § 69 и § 70 ПЗР на от ЗИД на МВР от 1.02.2017 г. е III категория труд. Те се пенсионира за осигурителен стаж и възраст през 2017 г. 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 (т.е. 18 години) като държавни служители по чл.142, ал.1, т.1 ЗМВР (чл.69, ал.2 КСО) и т.н. Промяната за тези държавни служители по чл.142, ал.1, т.2 ЗМВР е драстична и неблагоприятна и т.н.

б) тези служители, считано от 01.02.2017 г. са осигурени: служителите по § 69 - по чл.4, ал.1, т.2 КСО, а служителите по § 70 - по чл.41 ал.1, т.1 КСО;

в) служителите по § 70, чиито служебни правоотношения са „преобразувани” от служители по служебни правоотношения по чл.142, ал.1, т.1 ЗМВР в трудови правоотношения по чл.142, ал.1, т.3 ЗМВР за в бъдеще нямат право на обезщетения по чл.234 ЗМВР, защото не са държавни служители.

10. След измененията в ЗМВР от м.октомври 2016 г. може да се очаква, че моделът за „преобразуване” на различни видове служебни правоотношения в друг вид служебни правоотношения и в трудови правоотношения ще бъде последван от изменения в други устройствени закони за статута на държавни служители от сектор „Сигурност.”

Ето защо смятам, че произнасянето на Конституционния съд по настоящето искане относно § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР от м.октомври 2016 г. и обявяването на тези разпоредби за противоконституционни има важно значение за укрепване на правовата държава, за гарантиране на правата на личността и ще преустанови законодателни изменения, които създават правна несигурност и противоречат на принципа на правовата държава.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Моля на базата на гореизложените аргументи и на основание чл.150, ал.3 от Конституцията на Република България да образувате конституционно дело и да установите и обявите противоконституционността на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР от м.октомври 2016г.

Предлагам като заинтересувани институции в производството да се конституират: 1. Президентът на Републиката; 2. Министерският съвет; 3. Министърът на правосъдието; 4. Министърът на вътрешните работи; 5. Върховният касационен съд; 6. Върховният административен съд; 7. Главният прокурор; 8. Висшият адвокатски съвет и 9. Синдикалните организации в МВР.

Прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани страни.

С уважение,

**МАЯ МАНОЛОВА**  
**ОМБУДСМАН НА**  
**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**