



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 7**

София, 19 юни 2012 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева

Владислав Славов

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Георги Петканов

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрити заседания на 12 и 19 юни 2012 г. конституционно дело № 2/2012 г., докладвано от съдията Благовест Пунев.

Производството е по реда на чл.149, ал.1, т.2 и т.4 от Конституцията.

Делото е образувано на 26.1.2012 г. по искане на 55 народни представители от 41-то Народно събрание на основание чл.149, ал.1, т.2 и т.4 от Конституцията за установяване противоконституционност и несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна на чл.34 и чл.35 от Кодекса на труда /КТ/, изменени с § 2 и § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда /ЗИД на КТ//обн., ДВ, бр.7/24.1.2012 г./, и чл. 414а от КТ /обн., ДВ бр.26/86 г., последно изменение бр.7/2012 г./ създаден с § 21 от ЗИД на КТ.

В искането се поддържа, че оспорените текстове на § 2 и § 3 от ЗИД на КТ противоречат на чл.49, ал.1 и ал.2 от Конституцията, тъй като

въведените с тях нови критерии ограничават свободното сдружаване на гражданите и синдикалните организации и съюзи за защита на интересите им в областта на труда и социалното осигуряване, както и правото на работодателите да се сдружават в защита на своите стопански интереси. С посочените разпоредби се ограничава плурализмът и се отива към монополизъм в сдружаването на работници и работодатели, което изключва институционалния диалог между правителство, работници и работодатели като основен елемент на социалната държава. По този начин се допуска и злоупотреба с права, тъй като се накърняват права и интереси на други, с което се нарушава и чл.57, ал.2 от Конституцията. Според вносителя на искането оспорените разпоредби не съответстват и на общопризнатите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна – Конвенция № 87/1948 г. и Конвенция № 98/1948 г. на МОТ относно правото на синдикално и работодателско сдружаване, Конвенция № 111/586 на МОТ, Хартата на основните права на Европейския съюз, Международния пакт за икономически, социални и културни права, Европейската социална харта и Всеобщата декларация за правата на човека.

В искането се поддържа още, че новосъздаденият чл.414а КТ, който въвежда административна отговорност за работника или служителя, когато предоставя работната си сила без трудов договор – наказание глоба в трикратен размер на личните осигурителни вноски за социално и здравно осигуряване, е противоконституционен. Според вносителя оспореният текст нарушава принципа на правовата държава, защото гражданите се санкционират без да имат вина, тъй като работникът или служителят е по-слабата страна в трудовото правоотношение, вместо държавата чрез своите контролни органи да гарантира спазване на трудовото законодателство и да създаде условия за реализация на правото им на труд – нарушение на чл.4, ал.1 и чл.48 от Конституцията. Поради това се иска от Конституционния съд да обяви § 2, § 3 и § 21 от ЗИД на КТ за

противоконституционни и несъответстващи на общопризнатите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна.

С определение от 9.2.2012 г. искането е допуснато до разглеждане по същество, поради което производството по делото се намира във фазата на неговото решаване. Със същото определение като заинтересовани страни по него са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на труда и социалната политика, министърът на финансите, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда "Подкрепа", Асоциацията на индустриалния капитал в България, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България, Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата, Съюзът за стопанска инициатива, Българският съюз на частните предприемачи "Възраждане", омбудсманът. Писмени становища по делото са постъпили от всички конституирани като заинтересовани страни с изключение на омбудсмана и Българския съюз на частните предприемачи "Възраждане".

В писмените становища на Министерския съвет, министъра на труда и социалната политика и министъра на финансите се поддържа, че оспорените текстове не са противоконституционни. Според тях завишаването на критериите за представителност на работодателските и синдикалните организации за участие в Националния съвет за тристранно сътрудничество не накърнява правото на сдружаване, доколкото тези организации, които не отговарят на новите критерии, участват в другите форми на диалог и договаряне и липсва държавна намеса чрез въвеждане на разрешителен режим за тяхното учредяване. Промяната е мотивирана от увеличаването на броя на заетите в сивия сектор на икономиката, както и увеличената безработица, които определят необходимостта да се установи действителната представителност на работодателските и синдикалните организации в социалния диалог между тях и правителството. Тези

изисквания според становищата, представляват израз на управленска целесъобразност, която се намира извън обхвата на контрола за конституционност, тъй като предмет на регулация с оспорените текстове на чл.34 и чл.35 КТ не са вътрешните отношения в тези организации, а външните им отношения в тристранното сътрудничество. Поддържа се, че не е противоконституционно и въвеждането на изискване работодателската организация да не осъществява дейност, възложена ѝ със закон, за да участва в социалното партньорство, тъй като ако извършва такава несвойствена дейност, тя губи профила си на участник в социалния диалог. Според тях не е противоконституционен и текста на чл.414а КТ, тъй като с него не се толерира неравното третиране на страните в трудовия процес, а се насърчава спазването на законността и коректното изпълнение на задълженията на страните по трудовото правоотношение и съответно се санкционират нарушенията на трудовото законодателство.

От работодателските организации Асоциацията на индустриалния капитал в България и Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България подкрепят в становищата си позицията, изразена от Министерския съвет, министъра на финансите и министъра на труда и социалната политика. Останалите работодателски организации, а именно Българска търговско-промишлена палата, Българска стопанска камара подкрепят искането съответно, първата от тях, за обявяване противоконституционността и несъответствието им с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна на § 3 от ЗИД на КТ, втората – на § 2 и § 3 от ЗИД на КТ, а Съюзът за стопанска инициатива изцяло подкрепя искането. От синдикалните организации, Конфедерацията на труда "Подкрепа" в становището си подкрепя искането за обявяване на противоконституционността на § 2 и § 3 от ЗИД на КТ и несъответствието им с общопризнатите норми на международното право и международните договори по които България е страна, а Конфедерацията на независимите

профсъюзи в България – подкрепя искането му в частта му относно § 3 от ЗИД на КТ.

Конституционният съд, за да се произнесе съобрази следното:

1. Относно искането за установяване противоконституционност и несъответствие с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, на § 2 и § 3 от ЗИД на КТ, с които се изменят чл.34 и чл.35 КТ.

1.1. Новата редакция на чл.34 КТ, въведена с § 2 от ЗИД на КТ предвижда, че за представителна организация на работниците и служителите на национално равнище се признава организация, която отговаря на следните изисквания: 1/да има най-малко 75 хиляди членове, 2/да има организации на работниците и служителите в повече от една четвърт от дейностите, определени с код до втори знак от Класификацията на икономическите дейности, утвърдена от Националния статистически институт, с членуващи не по-малко от 5 на сто от заетите лица във всяка икономическа дейност или най-малко 50 организации с не-малко от 5 членове във всяка икономическа дейност, 3/да има местни органи в повече от една четвърт от общините в страната и национален ръководен орган и 4/да има качество на юридическо лице, придобито по реда на чл.49, ал.1 най-малко три години преди подаването на искането за признаване на представителност.

Промяната в действащия текст на чл.34 КТ за представителна организация на работниците и служителите на национално равнище в сравнение с неговата предишна редакция /ДВ, бр.58/2010 г./ се отнася до завишаване изискването за броя на членовете от 50 на 75 хиляди на синдикалните организации и на това за придобито качество на юридическо лице преди подаване на искането за представителност от две на три години. От друга страна, относно другите изисквания за представителност се констатира занижаване на същите по действащия текст на чл.34 КТ, тъй като според предходната редакция за нейното наличие се изисква броят на

организациите и техните членове да съществуват в повече от една трета от отраслите и съответно местни органи на тези организации в повече от половината общини вместо съответно съществуване на такива организации в повече от една четвърт от икономическите дейности и техни местни органи в една четвърт от общините в страната по настоящата редакция. При това положение преценката за конституционност на промените в чл.34 КТ трябва да се отнася само до т.1 и т.4 от него, в какъвто смисъл са и мотивите на искането, въпреки че с неговия петитум се оспорва конституционносъобразността на целия § 2 от ЗИД на КТ.

Промяната на текста относно т.1 и т.4 има количествен, а не съдържателен характер. Изискването за представителност на синдикалните организации на национално равнище и в двете хипотези запазва качествената си характеристика, а променя само параметрите си – брой на членове и продължителност на регистрацията като юридическо лице до подаване на искане за признаване на представителност. Посочените промени не засягат вътрешните отношения в синдикалната организация, тъй като не създават някакъв ограничителен режим за нейното учредяване, т.е. не означават държавна намеса в нейното създаване, което би било противоконституционно като противоречащо на чл.49, ал.1 от Конституцията. Увеличаването на необходимия брой членове на синдикалните организации, необходим за национално представителство на същите, няма да затрудни социалния диалог, който включва не само участието в Националния тристранен съвет за сътрудничество, но и колективното договаряне, различни форми на обмен на информация и консултиране в предприятията, както и механизмите за съвместно вземане на решения между работодатели и работници от общ интерес. Независимо от наличие на национално представителство, синдикалните организации участват в колективното договаряне и при сключването на колективен трудов договор в предприятието, т.е. основната цел на правото на сдружаване на работниците и служителите в областта на труда и

социалното осигуряване е постигната. Те представляват автономни структури, които се занимават с индустриалните отношения и социалния диалог на ниво предприятие, бранш и отрасъл. От друга страна, завишените норми за национално представителство са проява на управленска целесъобразност, която не засяга правото на сдружаване, тъй като синдикалните организации на работниците и служителите продължават да съществуват, дори ако не отговарят на новите изисквания. Новите критерии се отнасят само до организациите на национално равнище. Тези норми целят действително по-голяма представителност при осъществяване на социалния диалог на национално равнище между синдикати, работодатели и правителство. Броят на членуващите в тях социално осигурени лица определя относителната тежест на съответната синдикална организация, а удължения срок за кандидатстване на организация на национално равнище след учредяването ѝ като юридическо лице, е свързано с наличието на утвърдени позиции, структури и подготвени органи за участие в социалния диалог. Организациите на национално равнище представляват една по-значителна част от професионалната общност и притежават по-добро познаване в национален мащаб на проблемите и интересите на работниците и служителите, които членуват в тях, което определя тяхното значение като партньори в Националния съвет за тристранно сътрудничество, както и необходимостта от участие на техни представители в надзорните органи на Националния осигурителен институт /НОИ/ и Националната здравно-осигурителна каса /НЗОК/. Поради това оспорените разпоредби на чл.34 КТ не са противоконституционни, тъй като не противоречат на чл.48, ал.1, чл.49, ал.1 и чл.57, ал.2 от Конституцията.

Оспорените разпоредби не противоречат и на международните конвенции, по които България е страна и които съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията са станали част от нейното вътрешно право. В това си качество те имат предимство пред националния закон, ако той им

противоречи. В случая не е налице противоречие с чл.3, ал.2 от Конвенция № 87/1948 г. на МОТ, според който публичните власти трябва да се въздържат от каквато е да е намеса, която може да ограничи това право или да попречи на неговото законно упражняване, тъй като както се изтъкна по-горе такава намеса от страна на държавата не е налице – не е предвиден разрешителен режим за образуване на синдикални организации, които се самоорганизират и самоуправляват като се съобразяват единствено само с уставите си, т.е. същите са автономни във вътрешния си организационен живот, докато оспорените разпоредби от КТ се отнасят само до представителството им на национално равнище – участието им в Националния тристранен съвет за сътрудничество, което визира външните им отношения със социалните партньори. В този смисъл не е налице и несъответствие с чл.5 от Европейската социална харта, която визира свободното сдружаване на работниците в национални или международни организации за защита на техните икономически и социални интереси. Оспорените разпоредби не са дискриминационни и поради това не нарушават чл.2, ал.1 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл.2, т.2 от Международния пакт за икономически, социални и културни права и чл.20 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Те не третираат различно синдикалните организации с въведените изисквания за национално представителство, тъй като това не препятства правото на синдикално сдружаване на работниците, а обратно, осигурява ефективна защита на техните интереси в социалния диалог на национално равнище, от организации с най-широка представителност на тези интереси и реални възможности за нейното осъществяване.

1.2. Новата редакция на § 3 от ЗИД на КТ, с който се изменя чл.35 от КТ относно представителните организации на работодателите на национално равнище, с ал.1 признава за такива тези, които отговарят на следните условия: 1/да обединяват браншови или отраслови структури и предприятия, в които са наети не по-малко от 100 хиляди осигурени по



трудова договор лица, 2/да има организации на работодателите в повече от една четвърт от дейностите, определени с код до втори знак от Класификацията на икономическите дейности, утвърдена от Националния статистически институт, с не по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица във всяка икономическа дейност или 10 членове във всяка икономическа дейност, 3/да има местни органи в повече от една четвърт от общините в страната и национален ръководен орган, 4/да има качество на юридическо лице, придобито по реда на чл.49, ал.1 най-малко три години преди подаване на искането за признаване на представителство, 5/да не извършва дейност, изрично възложена само на нея със закон или с нормативен акт. Според ал.2 в случаите, когато един работодател членува пряко или чрез браншова или отраслова организация в две или повече национални организации на работодателите, при установяване на членския състав с оглед наличието на критериите за представителност по ал.1, той разполага с една от следните възможности: 1/да упълномощи с изрично пълномощно една от националните организации, в които членува и 2/да упълномощи с изрично пълномощно браншовата или отрасловата организация, в която членува. Алинея 3 визира хипотезата, когато една браншова или отраслова организация на работодателите членува в две или повече национални организации на работодателите. В тези случаи при установяване на членския състав по ал.1, т.2 с оглед наличието на критериите за представителност, тя се включва в списъка на тази организация, на която е дала изрично пълномощно да я представлява.

Промяната въведена с изменението на чл.35 КТ е съществена при сравнение със старата редакция на този текст – вместо минимален брой на работодателите, като изискване за представителство на организацията на национално равнище – 750 члена всеки с наети най-малко 10 работници и служители и общо не по-малко от 15000 работници и служители за всички членове на работодателската организация, това изискване при новата

уредба отпада като се изхожда само от брой на наетите работници и служители, който е силно завишен. Този брой е 100 хиляди срещу 15 хиляди, съответно 30 хиляди работници и служители /в последния случай, когато няма изискване за минимален брой на членове работодатели/. Завишени са изискванията за наличие на организации в отраслите и местни органи на тези организации в общините съответно от една пета на една четвърт от тях, както и продължителността на срока от придобиване качеството на юридическо лице до подаване молба за кандидатстване за национално представителство от две на три години. Създадено е и новото изискване според което работодателската организация не трябва да извършва дейности, изрично възложени само на нея със закон или друг нормативен акт, за да може да получи качеството на представителна организация на работодателите на национално равнище. Промени има и в представителството на национално равнище с оглед въведеното понятие браншова, а не само отраслова организация на работодателите, както и възможността не само отрасловата и браншовата работодателска организация да бъде представлявана чрез изрично упълномощаване на националната, когато членува в две или повече такива организации при установяване на членския състав с оглед изпълнение на критериите за представителност по ал.1 – чл.35, ал.3 КТ, но това може да бъде и отделна работодателска организация, която пряко или чрез браншова или отраслова такава членува в две или повече национални организации на работодателите – чл.35, ал.2 КТ.

Промените в нормите за национално представителство на работодателските организации не са само количествени, а и съдържателни. Това е така, защото не само се завишават нормите за представителство, при това драстично, но и защото отпада като критерий броя на членовете-работодатели като за такъв остава единствено броя на наетите работници и служители, което ще ограничи участието на организации на дребния бизнес в тристранния диалог на национално равнище – чл.35, ал.1, т.1 КТ.

Броят на работодателите като изискване се предвижда само в чл.35, ал.1, т.2 – не по-малко от 10 члена за всяка икономическа дейност като алтернативно условие на новия основен критерий за представителност – брой на наетите осигурени лица, които не трябва да са по-малко от 5 процента за всяка от тези дейности. Докато при синдикалните организации този критерий е най-подходящия с оглед характера на интересите, които се защитават с тези сдружения на работниците и служителите, при работодателските организации поради спецификата на стопанските интереси, които са предмет на защита – оптимизация на условията за печалба, членството на работодатели би трябвало да бъде водещия критерий, наред с който броя на наетите осигурени лица ще определи значимостта на съответната работодателска организация и необходимостта от участието ѝ в тристранния диалог на национално равнище. Освен това докато изискването за представителност при синдикалните организации е завишено с 50% относно броя на наетите осигурени лица, които членуват в тях, този критерий отбелязва увеличение съответно с около 7 пъти и 3,5 пъти в сравнение с предходната редакция на чл.35, ал.1, т.1 КТ и увеличение на изискванията на критериите за представителност по т.2 и т.3 от същия текст. Такъв подход води до елиминиране на участници в социалния диалог на национално равнище и до неравно третиране на социалните партньори, както в сравнение със синдикалните организации, така и вътре в работодателските организации с оглед наличието на стратификация в самия бизнес и специфичните интереси на отделните социални групи в него. Това има за резултат избирателно и небалансирано отношение от страна на държавата към работодателските организации, което дава предимство на организациите на едрия пред тези на дребния и средния капитал. Подобно национално представителство, което не съобразява диференциацията и разнообразието на интересите на отделните работодателски организации като дава приоритет на тези на едрия бизнес, създава опасност за деформация на пазарната среда поради риска от

монополизъм и нелоялна конкуренция – нарушение на чл.19, ал.2 от Конституцията.

Изискванията за национално представителство представляват ограничения, които се налагат, както се посочи по-горе, по съображения за управленска и стопанска целесъобразност. Те трябва да бъдат разумни и допустими, за да бъдат конституционносъобразни. Когато обаче се предвижда прекалено голям брой на осигурени лица като условие за национално представителство, без да се определя като изискване брой членове на самите работодатели, участници в организацията, се нарушава конституционния принцип за пропорционалност при въвеждане на допустими изисквания при упражняване на основни права. Такива изисквания се превръщат в ограничения на правото на сдружаване при липса на сериозно оправдание за наложителност на предвидените завишени норми за национално представителство – нарушение на чл.44, ал.1 и чл.49, ал.2 от Конституцията. По тази причина се предвиждат в чл.35, ал.2 и ал.3 КТ допълнителни възможности за асоцииране на работодателски организации, за да могат да участват на национално равнище и такива, които не отговарят на завишените изисквания, макар че асоциирането няма да може да отчете, поради несамостоятелното им участие в диалога на национално равнище, спецификата на техните стопански интереси. Поради това оспорените текстове на чл.35, ал.1, т.1, 2 и 3 КТ трябва да се обявят за противоконституционни в резултат на което ще се възстанови действието на чл.35, ал.1, т.б.”а” и б.”б”, т.2 и т.3 от предходната редакция на текста /ДВ, бр.58/2010 г., в сила от 30.7.2010 г./

Член 34, т.2 и т.3 КТ и чл.35, ал.1, т.2 и т.3 КТ въвеждат еднотипни критерии за представителност съответно на синдикалните организации и за работодателските организации. Те са симетрични по съдържание и имат идентичен предмет.

Симетрията в съдържанието се изразява в това, че критериите по чл.34, т.2 КТ имат същото значение за представителността на

синдикалните организации, каквото и чл.35, ал.1, т.2 КТ за работодателските организации. Двете разпоредби са с един и същи смисъл, а именно да гарантират наситеност на синдикалните и работодателски организации с минимален брой структури и минимален брой на членове в тях. Изискването е количествено измеримо и в еднаква степен важно и към двата вида организации, защото изразява степента, в която програмата и дейността им се споделя от работници и служители или работодатели, чиито интереси те представляват. То има и важно социално значение с оглед преценката на потенциала на съответните организации да изразяват и защитават интересите не само на своите членове, но и на общността на работниците и служителите или работодателите в цялата страна. В уредбата това изискване е установено на едно и също ниво: „в повече от една четвърт до втория знак от дейностите от Класификацията за икономически дейности, утвърдени от НСИ, с членуващи не по-малко от 5 на сто от заетите лица във всяка икономическа дейност”. Разликата, доколкото я има, е единствено в цифрите на алтернативата, която се поставя на това изискване. Но тя сама по себе си не е в състояние да обоснове съществена разлика в смисъла на двата текста. Нито пък изглежда алтернативата по чл.35, ал.1, т.2 КТ като числова величина сама по себе си да поставя някакви неизпълними условия.

В същото отношение на симетричност и идентичност се намират и критериите по чл.34, т.3 и чл.35, ал.1, т.3 КТ. Става въпрос за наличие на местни органи в повече от една четвърт от общините в страната и национален ръководен орган. Посоченото изискване определя организационната изграденост, структурата и ръководството за синдикалните и работодателските организации за всяка от претендиращите организации за национална представителност. Подобно критерии имат своя логика, защото изразява способността на тези организации да участват в различните форми на социален диалог (тристранно сътрудничество, колективно договаряне) на различни възможни нива,

както и да представляват и защитават правата и интересите на своите членове.

Изтъкнатото съотношение между чл.34, т.2 и т.3 КТ и чл.35, ал.1, т.2 и т.3 КТ налага прилагането на еднаква мярка при преценката за тяхното съответствие с Конституцията. В правото е известно правилото „*Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis disposition*” (там където има едно и също разумно основание, се прилага един и същи закон). В случая също става дума за идентични текстове, които имат една и съща цел. Следователно и решението трябва да е едно и също или както продължава латинската максима „*et de similibus idem est iudicium*” (за еднаквите неща решението трябва да е еднакво). Поради това щом като искането за обявяване на противоконституционност е отхвърлено за чл.34, т.2 и т.3 КТ, а същите съображения са приложими и за чл.35, ал.1, т.2 и т.3 КТ, искането следва да бъде отклонено и по отношение на оспорените разпоредби, относими към представителството на работодателските организации на национално равнище.

Наличието за симетрични изисквания за признаване представителността на синдикалните и работодателските организации е в съответствие с основната идея, върху която се изгражда в съвременното международно право защитата на правото на сдружаване на работниците в синдикални организации и на работодателите в работодателски организации, а именно – общи и еднакви принципи и изисквания за сдружаване. Ето защо и тяхната уредба е установена заедно и се съдържа в едни и същи международни актове – член 2-8 от Конвенция № 87 на МОТ от 1948 г. и в чл.5 от Европейската социална харта от 1961 г. От същата идея изхожда и чл.49 от Конституцията, който в ал.1 и ал.2 урежда правото на сдружаване съответно на работниците и служителите, от една страна, и на работодателите от друга. Същият подход е възприет и от законодателя (чл.33 КТ). Двата вида организации – синдикални и работодателски организации са партньорски организации. Това изисква тяхната

представителност да се признава въз основа на общи и еднакви критерии, като се отчита разбира се разликата в интересите, които те представляват.

Оспорената разпоредба на чл.35, ал.1, т.4 КТ не е противоконституционна. С нея само се удължава срока от две на три години между регистрацията на работодателската организация като юридическо лице и подаването на искане за признаване на представителност на национално равнище. До този момент тя изпълнява всички свои функции като сдружение на работодателите с оглед придобитото качество на юридическо лице, а удълженият срок за кандидатстване се отнася само до националното му представителство, тъй като участието в него се свързва с утвърдени позиции, структури и подготвени органи. Предпоставките за такова участие са резултат на период на утвърждаване и създаване на авторитет на организацията, необходим за пълноценната ѝ изява на национално равнище, поради което срокът по чл.35, ал.1, т.4 КТ не трябва да се преценява като законово ограничаване на тази възможност.

Изискването на чл.35, ал.1, т.5 от КТ за национално представителство поставя отрицателното условие организацията да не извършва дейности, изрично възложени само на нея със закон или с нормативен акт. Това изискване е противоконституционно поради противоречието му с чл. 12, ал.1, чл.44, ал.1 и чл.49, ал.2 от Конституцията. За да е конституционносъобразно възлагането, с оглед изискването за доброволност при поемане изпълнение на държавни функции от сдружения на гражданите, е необходимо върховният представителен орган на юридическото лице с демократично взето решение да даде съгласие за такова възлагане, условие което липсва в оспорената разпоредба. Тя е противоконституционна и защото визира възлагане на всякакви дейности, различни от изпълнението на държавни функции. В този смисъл е Решение № 10/94 г. по к.д. № 4/94 г., раздел втори, абзац 4. Освен това с чл.35, ал.1, т.5 КТ се предвижда възлагане на

функции не само със закон, но и с друг нормативен акт, който може да бъде и подзаконен, а според цитираното решение то може да се извърши само със закон. Това изискване се свързва с възможността единствено Народното събрание да прави преценка за допустимостта и общественото оправдание за такова възлагане, както и с възможността същото да бъде оспорено пред Конституционния съд за евентуална противоконституционност. В този контекст установеното със закон ограничение за национално представителство цели не ограничаване на зависимостта на работодателската организация от държавата, защото възлагането на държавни функции на последната, когато е доброволно и с нейно съгласие не може да представлява такова ограничаване. Съдът преценява, че това изискване може да има за резултат елиминиране от участие в тристранния диалог на национално равнище на определени работодателски организации, чрез едностранното им възлагане от държавата осъществяването на държавни функции. Оспореният текст поради това е в противоречие не само с чл.44, ал.1 и чл.49, ал.2, но и с чл.4, ал.1 от Конституцията, тъй като такива законодателни промени нарушават правната сигурност и предвидимост като основни характеристики на правовата държава. В още по-голяма степен това се отнася до работодателски организации, на които с предшестващо възлагане на държавна функция със съгласието на юридическото лице, с оспореното изменение на КТ са отнети функциите на национално представителство. Налице е флагрантно нарушаване на принципа на правовата държава след като една организация доброволно е поела изпълнение на възложените ѝ държавни функции, с последващо изменение на закона, да ѝ бъде отнето качеството на национално представена организация, т.е. с обратна сила да ѝ бъдат отнети придобити права.

Искането за установяване противоконституционността на чл.35, ал.2 и ал.3 КТ е неоснователно. Текстът на ал.3, макар и с известна промяна възпроизвежда този на ал.2 на предходната редакция на чл.35 /ДВ,



бр.58/2010 г., в сила от 30.7.2010 г./ С него, както и с новия текст на ал.2, който визира членството на отделна работодателска организация, а не само на отраслова или браншова в национално представената се отнася до хипотезата на членство в две и повече организации с национален статус. Изискването за даване на изрично пълномощно за представяне на работодателската организация от националната, не представлява ограничаване на правото ѝ на участие в социалния диалог на национално равнище, а се определя от обстоятелството, че тя членува в повече от една такава организация. В тази връзка това пълномощно е необходимо за преброяване на участващите в организацията с оглед изпълнение на критериите за представителност на национално ниво по чл.35, ал.1 КТ. Даване на такова пълномощно не е необходимо, ако работодателската организация членува в една национално представена организация, при което тя директно ще бъде преброена при съобразяване на критериите за представителност. Освен това в контекста на възстановяване на критериите по предходната редакция на текста, асоциирането на работодателски организации, ще изгуби важното си значение за участие на по-малките такива в тристранния диалог на национално равнище, а от друга страна, ще изпълни предназначението си да осигури такова участие и на най-малочислени организации, без едновременно да се допуска прекалено голямо фрагментиране на работодателските интереси на национално равнище. Поради това искането за обявяване противоконституционността на чл.35, ал.2 и ал.3 КТ като неоснователно следва да се отхвърли, тъй като тези оспорени текстове не противоречат на чл.44, ал.1 и чл.49, ал.2 от Конституцията.

2.Относно искането за установяване на противоконституционност на чл.414а КТ, създаден с § 21 от ЗИД на КТ.

Въвеждането на отговорността по чл.414а КТ противоречи на чл.16 от Конституцията съгласно, който законът защитава и гарантира

труда, както и на чл.48, ал.1 от Конституцията, който пък посочва, че гражданите имат право на труд, а държавата се грижи за създаването на условия за осъществяването на това право. Постановката, според която поведението на работника или служителя, който не е сключил трудов договор, действа виновно и неговото поведение е равностойно на поведението на работодателя, влиза в противоречие тъкмо с тези два текста на Конституцията. Всяка от тези конституционни разпоредби решително говори срещу конструкцията, от която тръгва атакуваният в искането чл.414а КТ, че и двамата, работника и този, който го е наел, са еднакво виновни за „предоставянето на работна сила без сключен трудов договор”. От една страна, не може да не се отбележи, че приписването с този текст на работника или служителя нарушение е обусловено от предхождащи редица действия на работодателя – на него законът му забранява да допуска работника или служителя на работа преди сключването на трудов договор (чл.61, ал.1 КТ), задължава го да предостави на работника или служителя екземпляр от подписания от двете страни трудов договор и заверено копие от уведомлението за сключване на трудов договор от Териториална дирекция на Национална агенция на приходите и едва след това да го допусне на работа (чл.63, ал.1 и ал.2 КТ). Не може работникът да носи отговорност, когато е допуснат да предостави работната си сила, защото предоставянето ѝ предполага допускането му до работното място и той не може да преценява правомерността на действията на работодателя. Така уредената хипотеза се оказва невъзможна като основание за носене от него на административно-наказателна отговорност. Още повече работодателят е страната, която е в по-силна икономическа позиция и поради от него най-вече зависи как ще се развият отношенията по предоставянето на работната сила.

От друга страна предоставянето на работна сила без да бъде сключен трудов договор е поведение, което ползва единствено работодателя, доколкото по този начин той си „спестява” плащането на осигурителни

вноски за държавното обществено и здравното осигуряване, обезщетения по трудовите отношения, осигуряването на платен годишен отпуск и др., както и получава възможност да прекратява трудовите отношения с наетите по този начин работници и служители без да се съобразява със закона. Обратно, поначало трудно може да се твърди, че работникът или служителят, който предоставя работна сила без да е сключен трудов договор е мотивиран в общоприетия смисъл от собствената си изгода за да постъпи по този начин. Тъкмо обратното, той е в положение на правна несигурност, не може да претендира възнаграждение, времето, през което полага труд не му си зачита за трудов и осигурителен стаж и др. Да се поддържа при това положение, че както поведението на работодателят, така и на работника или служителя в еднаква степен са плод на свободен избор, както и че работодателят и работникът или служителят са равнопоставени, означава да се игнорират условията на пазара на труда, както и позицията, в която се намира всяка от страните с оглед защитата на интересите си. Изборът на онзи, който предоставя работна сила без да е сключен трудов договор не е свободен, защото правото му да откаже да приеме поставените условия, като задължителен компонент на неговата свободна воля, се отстъпва пред опасността да остане безработен, макар и да осъзнава, че попада в зоната на несигурността, в т.ч. правна социална и икономическа.

Заслужава да се отбележи по-нататък, че и трудът в случаите на предоставяне на работна сила без да е сключен договор, също е труд, който се защитава от чл.16 и чл.48 от Конституцията. Неговото полагане не следва да бъде толерирано, но и не може да бъде наказвано. Държавата има задължение да се грижи за създаването на условия за осъществяване на правото на труд. Едва ли обаче обявяването на конкретното поведение, изразяващо се в предоставяне на работна сила без сключен трудов договор за административно нарушение и налагането на административна отговорност на работника или служителя би могло в съвременни условия

да се разглежда като форма на грижа от страна на държавата за защита на неговите интереси. За да уреди отношенията законодателят прибегва до института на административното наказване, нещо което обаче не се помества в подхода, който Конституцията изисква от него да възприеме при регулирането на тази материя.

Следователно чл.414а КТ е неконституционен защото най-напред противоречи на чл.16 от Конституцията, тъй като законът не защитава и не гарантира труда, а наказва работника или служителя. На следващо място той не е в съответствие и с чл.48 от Конституцията, защото държавата вместо да изпълнява конституционното си задължение да полага грижи за осъществяване на правото на труд, налага административно-наказателна отговорност на работника или служителя, който е предоставил работната си сила без да е сключил трудов договор.

Член чл.414а КТ противоречи и на принципа за правовата държава. Когато законодателят въвежда една или друга юридическата отговорност той не може да не държи сметка за характера на отношенията, до които тя се отнася. Член 414а КТ изцяло игнорира тази връзка. Каквато и да бъде оценката на поведението на работника или служителя, който предоставя работна сила без да е сключил трудов договор, нарушението, в което той се укорява се отнася до задължения от частноправен характер. За неизпълнението на такъв вид задължение обаче не може да се налага административно наказание. По този начин чл.414а КТ влиза в противоречие с основния принцип на правото за пропорционалност между вида на нарушението и наказването на неговия нарушител. Въпреки многобройните опити законодателят е отказвал без сериозна преценка да обявява за престъпления или административни нарушения неизпълнението на задължения от гражданскоправен характер.

По същество чл.414а КТ демонстрира решимост да обяви упражняването на права за административно задължение и така да обоснове носенето и на административно-наказателна отговорност, без

обаче да държи сметка за обстоятелството чии интерес точно се засяга и как точно нарушението се вписва в обществените интереси. Самата конструкция, че упражняването на права може да бъде и административно задължение има стар произход и се свързва с желанието да се размие границата между частното и публичното право.

Конституционността на чл.414а КТ не може да се мотивира с помощта на сравняването на нарушението, което този текст посочва с нарушението на работника или служителя на правилата за здравословни и безопасни условия на труд по чл.413, ал.1 КТ, както се изтъква в някои от становищата по делото. Съставите на административните нарушения по чл.413, ал.1 КТ и чл.414а КТ обаче са дълбоко различни. Неспазването на правилата за здравословни и безопасни условия на труд по чл.413, ал.1 КТ е въздигнато в административно нарушение, защото то е свързано с опазването на живота, здравето и работоспособността на работника или служителя, ценности, които макар и да се отнасят до отделния работник или служител, имат най-високо обществено значение. Съответно правилата, които ги охраняват са от публичен характер и защитават работника или служителя от собственото му немарливо поведение. По-нататък, нарушаването на правилата за безопасни и здравословни условия на труд може да причини и причинява смърт и увреждане на здравето и работоспособността и на други работници и служители в предприятието, както и въобще на неограничен брой граждани. Достатъчно е да се посочат нарушенията на тези правила в транспорта, движението по пътищата и изобщо при работа с т.нар. източници на повишена опасност, за да се добие представа за общественото оправдание за установяването на административна отговорност и за работниците и служителите по чл.413, ал.1 КТ. В правната доктрина се поддържа без колебание становището за публичноправния характер на задължението на работника или служителя за спазването на правилата за здравословни и безопасни условия на труд, което именно оправдава и въвеждането на административна отговорност за

тяхното нарушаване. Такава степен на опасност обаче не съществува при нарушението по чл.414а КТ и затова няма място двата текста да се сравняват.

Проблемът, с който е сезиран Конституционният съд по настоящото конституционно дело се отнася до въпроса, доколко е конституционно съобразно „предоставянето на работна сила без да е сключен трудов договор” от страна на работника или служителя, да се въздигне в административно нарушение, за чието нарушение да се налага административно наказание „глоба”. Подобен подход е недопустим, доколкото с приемането на чл.414а КТ, законът всъщност се отклонява от изискването, което установява чл.16 от Конституцията той да гарантира и защитава труда, а държавата, съгласно чл.48, ал.1 от Конституцията, да полага грижи за осъществяването на правото на труд. Решението се търси не като се спазват изрични изисквания на конституционните текстове за установяването на определен тип правила, а чрез въвеждането на административно-наказателна отговорност без оглед на характера на отношенията, до които тя се отнася и нейното предназначение. По този начин чл.414а КТ нарушава не само директно две разпоредби на Конституцията, но и принципи на Конституцията като принципа на правовата държава (чл.4 от Конституцията) и принципа на социалната държава (Преамбюлът на Конституцията), доколкото тези две разпоредби са тяхно непосредствено въплъщение. Въобще законодателят е прибегнал до използването на инструментариум, който е чужд на сферата, предмет на правно регулиране.

Не може да бъде аргумент в полза на конституционността на чл.414а КТ съображенията, че глобите следва да привеждат във фондовете на ДОО и НЗОК, начинът, по който те се определят, нито техният размер. Това са фискални въпроси, които нямат отношение към основния предмет на спора, а именно доколко нарушение свързани с упражняването на правото

на труд от гражданите може да се трансформира автоматично в нарушение на установения ред на държавно управление.

В някои от становищата по делото като мотив за въвеждането на отговорността по чл.414а КТ се определя нежеланието на работника да плаща данъци и социални и здравни осигуровки. Доколкото става дума обаче за задължения от публичен характер, то няма място за подобна аналогия. Недопустимо е административната отговорност по чл.414а КТ да бъде някакво своеобразно допълнение към административната отговорност за други нарушения. Ето защо е неоправдано да се обосновава въвеждането на административна отговорност за предоставянето на работна сила без да е сключен трудов договор с необходимостта да се обезпечи плащането на данъци или здравни и социални осигуровки. Още по-малко пък то би следвало да се мотивира със защитата на интересите на самия работник. Подобен довод, който външно се стреми да примири разпоредбата на чл.414а КТ с разпоредбите на чл.16 и чл.48, ал.1 от Конституцията, няма нищо общо нито с техния смисъл и нито с техния разум. От друга страна, твърде изкуствено стои конструкцията, глобата да се представя като форма на защита и опазване на интересите на санкционирания.

Член 414а КТ влиза в противоречие и с Хартата на основните права на Европейския съюз, която има непосредствено действие в Република България като държава-членка на Съюза и съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията. В Хартата правото на труд има уредба (чл. 15) като „право-свобода“ в Дял втори, озаглавен „Свободи“: всеки има право да работи и свободно да престира своя труд. Оспореният чл. 414а несъмнено поставя ограничения (гарантирани със санкция) на това основно право. Поначало ограничения на основните права, вкл. правата–свободи са допустими (Решение № 15 от 2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г.), стига да се спазва принципът на пропорционалността (чл. 5, ал. 1 и 4 от Договора за ЕС), който принцип трайно присъства и в практиката на Конституционния

съд (Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16 от 1998 г.; Решение № 2 от 2002 г. по к.д. № 2 от 2002 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г.).

В оспорената уредба на чл. 414а КТ съдът констатира, че принципът на пропорционалността е нарушен и в трите му съставки: първо, не е налице наложителност на ограничението; второ, въпросното ограничение несъмнено е неподходящо – посяга и накърнява осигурителната система, която има съвсем друго предназначение; трето, ограничението не е най-щадящата мярка, както изисква принципът на пропорционалността. Освен това, с уредбата на чл. 414а КТ се въвежда небалансираното съотношение - за едно и също нарушение се налага различна по размер санкция според „...размера на личните осигурителни вноски за задължително социално и здравно осигуряване, определени върху минималния осигурителен доход за изпълняваната работа в зависимост от съответната икономическа дейност и професия”, т.е. различен по размер санкция според бранша.

По изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.2 и т.4 от Конституцията Конституционният съд

### **Р Е Ш И:**


Обявява за противоконституционни чл.35, ал.1, т.1 и т.5 от Кодекса на труда /обн., ДВ, бр.26/86 г., последно изменение бр.7/2012 г./, изменен с § 3 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда /обн., ДВ, бр.7/2012 г./, и чл. 414а от Кодекса на труда, създаден с § 21 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда.

Отхвърля искането за обявяване на противоконституционността и за несъответствие с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, на чл.34 от Кодекса на труда /обн., ДВ, бр.26/86 г., последно изменение бр.7/2012 г./, изменен с § 2 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда /обн., ДВ, бр.7/2012 г./ и на чл. 35, ал. 1, т. 2, 3 и т. 4 и ал. 2 и ал. 3 от



Кодекса на труда, изменен с § 3 от Закона за изменение и допълнение на  
Кодекса на труда.

Председател:

  
Евгений Танчев