

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 1 от 16 януари 2018 г.

по конституционно дело № 3 от 2017 г.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 16 януари 2018 г. конституционно дело № 3/2017 г., докладвано от съдията Кети Маркова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България, който, упражнявайки правомощията си по чл. 150, ал. 3 от Конституцията, е сезирал Конституционния съд за установяване на противоконституционност на чл. 245, ал. 1 от Кодекса на труда (КТ) (обн., ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г. и бр. 27 от 4.04.1986 г.; посл. изм. и доп., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г.) в частта „в размер 60 на сто от brutното му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната“.

В искането се поддържа, че в оспорената си част разпоредбата е в противоречие с чл. 16, чл. 48, ал. 1 и 5, както и с принципите на правовата и на социалната държава, прогласени с Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Изтъква се, че с атакуваното законодателно разрешение се подменя действащата конституционна уредба, според която заплащането на труда на работниците и служителите следва да е съответстващо на извършената работа при условия и по ред, определени със закон. Вместо това се допуска изплащането на един различен, намален размер на трудовото възнаграждение, установен с нормата на чл. 245, ал. 1 КТ, а именно 60 на сто от brutното трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата, установена за страната. Твърди се, че отпадането на думата „ежемесечно“ от разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ в актуалната ѝ редакция е довело до неограничено във времето, забавено и намалено изплащане на трудовото възнаграждение. Омбудсманът счита, че разпоредбата, чиято конституционност е оспорена, създава ново субективно право за работодателя с неблагоприятни правни последици за работника или служителя. Според вносителя на искането след интервенцията на Конституционния съд и обявяването на разпоредбата за противоконституционна в оспорената ѝ част описаните проблеми ще бъдат решени.

С определение от 27.06.2017 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и като заинтересувани страни в производството по делото са конституирани: Народното събрание, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, министърът на труда и социалната политика, Агенцията по заетостта, Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ и Висшият адвокатски съвет.

Отправена е покана да представят писмени становища по делото до: Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда „Подкрепа“, Съюза на синдикатите в Обединение „Промяна“, Съюза на юристите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Българския хелзинкски комитет, Асоциацията по европейска интеграция и права на човека, Института за модерна политика, Българската търговско-промишлена палата, Българската стопанска камара, Конфедерацията на работодателите и

индустриалците в България, Асоциацията на индустриалния капитал в България.

Да представят писмени правни мнения са поканени следните изтъкнати специалисти: проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Атанас Василев, доц. д-р Нина Гевренова, доц. д-р Илиян Шотлеков и Иван Нейков.

От заинтересуваните институции и организации по делото са представили писмени становища: министърът на труда и социалната политика, Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“, Висшият адвокатски съвет, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда „Подкрепа“, Съюзът на юристите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Българската търговско-промишлена палата и Българската стопанска камара.

В подкрепа на искането на омбудсмана са изразили становище: Висшият адвокатски съвет, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда „Подкрепа“, Съюзът на юристите в България и Фондация „Български адвокати за правата на човека“.

За неоснователно го намират: министърът на труда и социалната политика, Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“, Българската търговско-промишлена палата и Българската стопанска камара.

Съображенията в подкрепа на искането в обобщен вид се свеждат основно до следното: Оспорената разпоредба на чл. 245, ал. 1 КТ в частта ѝ „в размер 60 на сто от брутно му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата“ противоречи на чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията, на принципите на правовата държава (Преамбюла и чл. 4 от Конституцията) и социалната държава (Преамбюла на Конституцията) и на международните стандарти, въплътени в международните актове, по които Република България е страна – Всеобщата декларация за правата на човека, Европейската социална харта, Хартата на основните права на Европейския съюз, Международния пакт за икономически, социални и културни права и няколко конвенции на МОТ (Според член 6 от Конвенция № 95 на Международната организация на труда от 1949 г. работодателят няма право да ограничава по какъвто и да било начин свободата на трудещите се да разполагат с работната си заплата.).

Висшият адвокатски съвет посочва като допълнителни основания за противоконституционност противоречие с принципа за върховенството на Конституцията, закрепен в чл. 5, ал. 1 от Конституцията, и с принципа на равенство, закрепен в чл. 6, ал. 2, изр. 1 от Основния закон.

Според Конфедерацията на независимите синдикати в България оспорената разпоредба е в противоречие и със съдържащия се в Преамбюла на Конституцията върховен принцип за правата на личността, нейното достойнство и сигурност.

В своето писмено становище Фондация „Български адвокати за правата на човека“ изтъква, че в разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ не се регламентират условията, при които работодателят може да ограничи размера на дължимото трудово възнаграждение – основания и период от време. Акцентира се върху липсата на предвиден съдебен контрол.

Съюзът на юристите в България също изразява позиция в подкрепа на релевираното от омбудсмана противоречие с принципа на правовата държава. Позовава се и на колизия с регламентираното в чл. 136, т. 5 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) право на предпочитително удовлетворение на кредитора, какъвто се явява работникът или служителът по чл. 245 КТ.

Министърът на труда и социалната политика, Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“, Българската стопанска камара и Българската търговско-промишлена палата поддържат, че искането на омбудсмана е изцяло неоснователно, тъй като законът държи сметка за обстоятелството, че в определени случаи работодателят може да не е в състояние да изплати трудовото възнаграждение в пълен размер. Това може да се налага от различни причини, свързани с икономическото състояние на предприятието или пазарните условия. Именно

поради това, като следствие от принципа за закрила на труда, се установява задължението за изплащане поне частично на трудовото възнаграждение, чрез което да се осигури издръжка на работника или служителя до момента на пълното изпълнение на задължението от страна на работодателя. Разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ е израз на засилена защита, чрез която се гарантира не по-малко от минималната работна заплата за страната на работника или служителя независимо от икономическото състояние на работодателя. По този начин се разширява обхватът на правото на заплащане на труда на работника или служителя, като се определя минимален размер, който при никакви обстоятелства не може да бъде накърнен. В този смисъл чл. 245, ал. 1 КТ не отнема възникналото субективно право на работника или служителя, а осигурява изпълнението му. Изтъква се, че съгласно чл. 245, ал. 2 КТ „разликата до пълния размер на трудовото възнаграждение остава изискуема и се изплаща допълнително заедно със законната лихва“, поради което не се ограничават правата на работника да търси и получи пълния размер на трудовото си възнаграждение.

Министърът на труда и социалната политика счита, че при премахване на този минимално гарантиран размер ще настъпят по-неблагоприятни последици, при които работниците и служителите да са принудени да получават и по-малко от 60 процента от brutните си заплати или дори по-малко от минималната работна заплата, само за да могат да гарантират оцеляването си през месеца.

Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ намира, че държавата е гарантирала изплащането на трудовото възнаграждение като конституционно право със съответните правни норми (чл. 128, т. 2 КТ) и е създала държавен механизъм – чрез изпълнителната и съдебната власт, конституционното право да бъде реализирано.

Българската стопанска камара е представила становище, че законодателят с основание не е уредил изрично предпоставките за осъществяване на задължението на работодателя по чл. 245, ал. 1 КТ поради невъзможността същите да бъдат посочени точно или изброени изчерпателно. Изтъква, че в конкретния случай следва да се съобразява и правната теория, според която чл. 245 КТ урежда хипотезите на финансови затруднения на работодателя, при които той не е в обективна възможност да изплати пълния размер на трудовите възнаграждения.

Българската търговско-промишлена палата обосновава тезата си с безпротиворечивото разбиране на правната доктрина, която е единодушна, че гаранционното правило на ал. 1 на чл. 245 КТ не засяга дължимостта на трудовото възнаграждение, нито неговия размер, а само осигурява изплащането на един минимум от дължимото, когато изплащането на пълния размер е невъзможно. Вземането на работника или служителя в размер на тази разлика е на общо основание изискуемо и подлежи на изплащане (цит. „Коментар на Кодекса на труда“, В. Мръчков, Кр. Средкова, Ат. Василев, изд. „Сиби“, 1995 г., стр. 434).

От поканените изтъкнати специалисти от науката и практиката писмено правно мнение е представила проф. Красимира Средкова. Според нея нормата на чл. 245, ал. 1 КТ има гаранционен, а не противоконституционен характер, защото тя не освобождава работодателя от задължението му по чл. 128, т. 2 КТ да изплаща уговореното трудово възнаграждение, дори и в периоди на финансови затруднения. Нормата го задължава да изплаща всеки месец по-голямата част от дължимото брутно трудово възнаграждение, съразмерно и с установената за страната минимална работна заплата, което означава също, че в редица случаи това е пълният размер на трудовото възнаграждение. При това в тежест на работодателя остава и едно по-тежко задължение – да изплати дължимата разлика заедно със законната лихва. Според проф. Средкова законът не задължава работника или служителя да търпи принудително ситуацията по чл. 245, ал. 1 КТ и мълчаливо да се съгласява с нея, тъй като има право да прекрати едностранно трудовото си правоотношение без предизвестие на основание чл. 327, ал. 1, т. 2 КТ.

Останалите конституирани страни и специалисти не са депозирали писмени становища по

искането.

Конституционният съд обсъди доводите в искането, с което е сезиран, изложените в него съображения, становищата на страните и релевантната правна уредба.

При проведеното гласуване не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционен съд мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на съда (най-малко 7 гласа), поради което искането беше отхвърлено.

I. Според съдиите Цанка Цанкова, Румен Ненков, Кети Маркова, Анастас Анастасов, Филип Димитров и Таня Райковска искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено по следните съображения:

Предмет на проверка за конституционност по настоящото дело е разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ в частта „в размер 60 на сто от brutното му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната“.

Дори само от буквалния прочит на разпоредбата, конституционността на част от която се оспорва с искането, не може да се заключи, че с нея законодателят създава каквото и да било субективно право на работодателя – в конкретния случай по своя преценка да изплаща по-ниско от договореното трудово възнаграждение, и то не ежесечно, а когато намери за добре. Използваната формулировка в диспозицията на правната норма не е „работодателят има право да“ или „може да“, която дори хипотетично да насочва към подобно заключение. Разпоредбата изрично гласи, че изплащането на възнаграждението в посочения размер „се гарантира“. Ако се възприеме лансираната с искането интерпретация на текста на разпоредбата, би се стигнало до абсурден от правна гледна точка извод, при което изначално ще се обезсмисли сключването на трудов договор, в който със съгласуваната воля на двете страни се определя както индивидуализираното по размер трудово възнаграждение, така и сроковете за неговото изплащане. Това е така, защото закрилата на наемния труд, която произтича от принципа за социална държава в Преамбюла на Конституцията, доразвит в нормите на чл. 16 и 48 от Конституцията, е изведена като основно общо начало на трудовото право.

Както Конституцията, така и цялото трудово законодателство се основават на основния принцип, че трудът е голямо общо и лично благо с фундаментално значение. Отчитайки уязвимото положение на работника или служителя, неговата закрила се постига с пакет от юридически средства, въведени, за да се компенсира по-слабата в икономически и властови аспект страна в трудовоправните отношения – на полагащите труд лица. Не е случайно, че наред с правото на труд Основният закон прогласява изрично правото на минимално трудово възнаграждение, както и на заплащане, съответстващо на извършената работа (чл. 48, ал. 5 от Конституцията). Това е така, защото поначало правото на труд, гарантирано и защитавано от закона по силата на конституционната норма на чл. 16, е корелативно свързано с правото на трудово възнаграждение. Именно получаването на трудово възнаграждение е основният, водещият способ за осигуряване на средствата, необходими за съществуването на човека и опазването на неговото достойнство.

Закрилата на наемния труд намира своето развитие в множество норми на трудовото законодателство, но дори и тези, които не провеждат изрично и пряко неговата конкретна реализация, независимо дали на ниво закон, или подзаконови нормативни актове, са изградени в унисон с този принцип и не могат да му противоречат.

За правилното разбиране на същността и съдържанието на двете алинеи на чл. 245 КТ от особена важност е да се изтъкне, че те регулират един частен случай, а не общо правило, уреждащо заплащането на труда. В контекста на искането с оглед предложената от вносителя аргументация и като водеща позиция за нуждите на по-нататъшните си разсъждения намираме за необходимо изрично да акцентираме, че трудовото възнаграждение е съществен и задължителен елемент на всеки трудов договор – чл. 66, ал. 1, т. 7 КТ. Това се отнася до основното и допълнителните трудови възнаграждения, имащи постоянен характер, както и

периодичността на тяхното изплащане. В този смисъл няма съмнение, че задължението на работодателя като страна по трудовия договор е да изплаща онзи брутен размер на уговорените със същия договор основно и допълнителни възнаграждения с постоянен характер, и то в съответната периодика, и нищо по-различно. Нито КТ, нито който и да било друг нормативен акт, имащ отношение към различните аспекти на трудовото правоотношение, създава право в полза на работодателя по свое усмотрение да изплаща различен (намален) размер на следващото се на всеки конкретен работник трудово възнаграждение. Това му основно задължение е прецизирано с изричната уредба на чл. 128, т. 1 – 3 КТ – в установените срокове да начислява във ведомости за заплати трудовите възнаграждения на работниците и служителите за положения от тях труд; да плаща уговореното трудово възнаграждение за извършената работа и да издава при поискване от работника или служителя извлечения от ведомостите.

Известно е, че за волята на законодателя, въплътена в конкретен нормативен акт (в случая закон), се съди от мотивите на вносителя на законопроекта (законопроектите), обсъжданията в комисиите на Народното събрание и в пленарна зала. В конкретния случай историческият преглед на развитието на нормотворческия процес, развил се във връзка с приемането на чл. 245 КТ, вкл. в оспорената му част, показва, че разбирането на законодателя е именно в подкрепа на позицията, че се касае за гаранционна и защитна спрямо работника норма, а не такава, създаваща права в полза на работодателя и в ущърб на наетите лица, както се поддържа в искането на омбудсмана.

Мотивите, с които е внесен законопроектът от Министерския съвет на Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда (ЗИДКТ) (вх. № 302-01-43 от 6.08.2003 г.), както и стенограмите от проведените обсъждания не могат да обосноват заключението, че целта на законодателя е била да се предвиди ново субективно право на работодателя едностранно и по свое усмотрение да намалява до 60 на сто от брутното трудово възнаграждение на работника или служителя, но не по-малко от минималната работна заплата, нито пък да въвежда различен срок за неговото изплащане. Напротив, целта на предвиденото с чл. 245, ал. 1 КТ е да се осигури допълнителна гаранция за изплащането на трудовите възнаграждения, включително и в случаите на възникване на определена категория форсмажорни за работодателя обстоятелства – най-често обективирани като финансови затруднения, при които обаче все още не са налице предпоставките за обявяване на работодателя в несъстоятелност. В последния случай ще намери приложение специалният закон – Законът за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност (ЗГВРСН) (ДВ, бр. 37 от 4.05.2004 г.).

От приемането на чл. 245 КТ през 1986 г. (ДВ, бр. 27 от 1986 г.) до днес *ratio legis* на оспорената разпоредба винаги и неотменно е била гаранционна. Това недвусмислено изразява и заглавието ѝ. Първоначално то е било „Гарантиран размер на трудовото възнаграждение“, като след изменението на текста през 1992 г. (ДВ, бр. 100 от 1992 г.) се променя на „Гарантиране на изплащането на трудовото възнаграждение“, като остава такава и след изменението през 2004 г. Исторически от 1992 г. до настоящия момент тази разпоредба от Кодекса на труда винаги е имала за цел да предвиди гарантиран минимален размер на подлежащото на изплащане трудово възнаграждение, дори и в случаите, когато работодателят е изпаднал в парично затруднение, което не му позволява в срок и в пълен размер да изпълни основното си и неотменимо задължение по заплащане на вече положения труд на работника или служителя. В този смисъл, макар с развитието на трудовото законодателство в тази му част да се запазват и утвърждават заложените принципни положения, очевиден е различният акцент – ако в първоначалното заглавие той е върху размера на трудовото възнаграждение, то след посоченото изменение вече се фокусира върху гаранцията за неговото изплащане.

Следващото уточнение, което следва да се внесе, е терминологично. Неслучайно използваното в текста на разпоредбата понятие е „изплащане“, защото то е по-широко и

означава „плащам на части“, но и „плащам всичко дължимо, плащам докрай, издължавам се“ (Български тълковен речник, изд. „Наука и изкуство“, 2003 г.).

Видно от стенограмите от обсъжданията в Народното събрание на ЗИДКТ, при които е приета сега действащата редакция на чл. 245, ал. 1 КТ (ДВ, бр. 52 от 2004 г.), тази законодателна мярка е и пряко свързана със ЗГВРСН. Посоченият закон предвижда система от мерки, с които се цели превантивното набиране на средства в специализиран фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ към Националния осигурителен институт и изплащането на средства на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя.

За нас е безспорно, че чл. 245, ал. 1 КТ не създава ново субективно право в полза на работодателя. Целта е да се осигури допълнителна гаранция за изплащането на трудовите възнаграждения в случаите, в които не са налице предпоставките за обявяване на работодателя в несъстоятелност, тъй като тогава работникът ще се ползва от правата си по специалния закон – ЗГВРСН, и тези в производството по несъстоятелност – чл. 722, ал. 1, т. 4 ТЗ. Видно от редакцията на разпоредбата преди и след изменението ѝ от 2004 г., стремежът на законодателя е бил да се предвиди по-голям размер на гарантираното изплащане на трудовото възнаграждение. В предходната редакция на чл. 245, ал. 1 гарантираният размер е установен само до този на минималната работна заплата за страната. Разликата ѝ с актуалния текст е очевидна, и то съвсем отчетливо в посока към създаване на по-благоприятна за работника или служителя правна уредба.

Погледнато исторически, Тридесет и шестото Народно събрание обсъжда и приема Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда. Реализираната по този начин реформа на трудовите правоотношения от 1992 г. е наложена поради цялостната промяна на общественоекономическите условия и свързаните с нея необходимост от разширяване на договорното начало, формирането на пазар на работната сила и като цяло – изоставяне на принципите на т.нар. „социалистическа организация на труда“. Това е видно от мотивите към водещия законопроект и неговото обсъждане. При представянето в пленарна зала на предложената законодателна промяна (стенограма от седемдесет и осмото заседание от 13 май 1992 г.) е описана общо необходимостта от съобразяване на правната уредба с промяната в обществените отношения вследствие на прехода от централизирана към пазарна икономика. Отчетено е обаче, че условията налагат да се предвидят съответните, адекватни гаранции за правата на работника или служителя, като императивно се регламентират минималните стандарти за условията за полагане на труд и неговото заплащане.

Както беше посочено, с приетите промени заглавието на чл. 245 КТ вече е „Гарантиране на изплащането на трудовото възнаграждение“ като отражение на процесите на смяна на собствеността и преминаване към пазарна икономика от либерален тип – от една страна, и от друга – като израз на ангажимента на държавата, дефинирана от Конституцията като социална и правова, да защити правата на по-слабата страна в трудовото правоотношение. Това е така, защото определянето на размера на трудовото възнаграждение и условията за неговото изплащане вече е оставено на свободната воля на страните по трудовото правоотношение и е предмет на уговорка между тях.

Съществена част от мотивите за приемане на чл. 245, ал. 1 КТ в редакцията от 1992 г. е преустановяването на съществуващата тогава порочна практика на т.нар. аванси, при което реално на работниците и служителите се изплаща възнаграждение в изцяло произволен, нередко и символичен, по-малък от минималната работна заплата размер, при това в неясни времеви интервали. В този смисъл целта на предприетото тогава законодателно изменение е пределно ясна – осигуряване на необходимите правни средства за елиминиране на системните злоупотреби с правата на икономически уязвимите трудовонаети лица. Текстът е приет на второ гласуване почти единодушно, само с един глас против, на 8.10.1992 г. (вж. стенограмата

от сто тридесет и третото заседание от 8 октомври 1992 г.), като по него, за разлика от ред други параграфи от законопроекта, не са били изразени възражения.

Искането, с което Конституционният съд е сезиран, съдържа подробна аргументация в подкрепа на водещата теза на вносителя, а именно, че оспорената част от разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ създава субективни права за работодателя и съответни на тях неблагоприятни за работника или служителя последици. Неговата позиция е изградена преимуществено на базата на разсъждения върху възможните прояви на недобросъвестно поведение на работодател, за каквито житейската практика осигурява достатъчно примери. Основният въпрос обаче, на който съдът следва да даде отговор с решението си по съществуващото на настоящия конституционен спор, е дали и доколко описаните в искането на омбудсмана правни проблеми са такива, произтичащи от самата разпоредба на чл. 245, ал. 1 КТ и нейната конституционност, или се оказват резултат от неправилното му интерпретиране и прилагане, или показват пороци в контрола по спазването на трудовото законодателство.

Категоричната ни позиция е, че без правилното тълкуване и прилагане на вложената в разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ норма не е възможно тя да прояви своите гаранционни и охранителни функции. В този смисъл съществуващите проблеми в правоприлагането се оказват единствено резултат на „тълкуване“, противно на законовата разпоредба (*contra legem*).

Преамбюлт на Конституцията в аспекта на принципите на социалната и правовата държава и тяхното развитие в Основния закон, предвид систематичното място на чл. 4 и 16 като основни начала на Конституцията, на чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията – като основно право на гражданите, отразява значимостта на визираните принципи в българския правен ред като ценности от висш порядък. Без осигуряването на заплащане, съответстващо на извършената работа, се отнемат условията за нормално и достойно човешко съществуване на работниците и служителите, както и на техните семейства. Ограничаването на правото на труд и съответстващото му право на достойно заплащане противоречи на същността на съвременната демократична, социална и правова държава и на установения конституционен ред. То е пагубно за цялото общество, а не само за отделния индивид. В този смисъл при уреждането на обществените отношения, свързани с трудовите права на гражданите, трудовото законодателство следва да осигури правната регламентация на конституционния принцип за пропорционалност между положения труд и съответстващото му трудово възнаграждение. От този принцип няма и не може да има отстъпление и чл. 245 КТ не представлява такова, а напротив – дава гаранция и показва ангажираност на държавата.

Ноторно е, че работникът или служителът е по-слабата страна в трудовото правоотношение. Затова цялото социално и гражданско законодателство, включително трудовото, е насочено към създаването на уредба на засилена защита на неговите права. Държавата с всички легални средства трябва да се стреми да създава гаранционни механизми за осигуряване на екзистенц-минимума на своите граждани. Това тя прави като, от една страна, въвежда законови задължения за работодателите, а от друга – като скрепява предписанията си със средствата за държавна принуда. Изпълнението на задълженията от страна на работодателите е гарантирано с гражданскоправни, административноправни и дори наказателноправни санкции.

Нашето виждане е, че твърденията за проблемите по прилагането на разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ са не толкова свързани с оспорената част „в размер 60 на сто от брутното му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната“, колкото с правилното разбиране на използвания в закона израз „се гарантира“, тъй като изрично не са посочени адресатите на нормата и средствата, чрез които се осигурява въведената със закона гаранция, няма и уредено препращане към детайлизираща правна уредба. Въпросът могат ли по тълкувателен път да бъдат индивидуализирани тези адресати има своя изцяло положителен отговор – това са работодателите, компетентните контролни органи по спазването на трудовото законодателство, правоохранителните и правораздавателните органи, както и без съмнение

трудовете лица, които черпят и упражняват своите права.

В българския книжовен език „гарантирам“ означава обезпечавам, осигурявам (Български тълковен речник, Наука и изкуство, С., 2003 г., стр. 128). В юридическия смисъл на думата и на редица различни езици („garantie“ на френски, „guarantee“ на английски, „гарантия“ на руски) под „гарантия“ се разбира обезпечаване или осигуряване на изпълнението на едно задължение, преди всичко чрез мерки с имуществен характер или в по-тесен смисъл – чрез предвиждането на правна закрила.

Използването на безличната форма „се гарантира“ обективира разбирането, че по законодателен път закрилата на правото на работника или служителя да получи заплащане, съответстващо на извършената работа, е осигурена чрез създаването на система от мерки, които вменяват различни по обем и съдържание задължения по ефективното му осигуряване както на компетентните държавни органи, така и конкретно на работодателя.

Законодателството на Република България познава редица форми на гарантиране в определен минимален размер и на вземания с обществено значение и в други отрасли на правото. Такива са например Фондът за гарантиране на влоговете в банките, Гаранционният фонд и Обезпечителният фонд относно вземания по застраховки и др. Нито в конкретния случай – в оспорения текст на КТ, нито при другите разпоредби с гаранционна функция в нормативната система на страната се предвижда освобождаване от задължението за пълно изпълнение на дължимото, нито се възприема гаранцията като вид субективно право на длъжника (работодателя).

Анализът на разпоредбата, чиято конституционност е предмет на настоящото дело, показва, че тя има гаранционен за работника и дисциплиниращ за работодателя характер. На първо място задължението на работодателя за изплащане на вече изработените трудови възнаграждения на работниците и служителите еднозначно и безусловно следва да бъде третирано като такова с приоритетен характер. То не може да бъде противопоставяно на ангажименти, свързани с провеждането на конкретна финансова, инвестиционна или друга политика, на реализиране на икономии, сключване на бъдещи договори и т.н.

Изпълнението на това задължение е безусловно – законът не е предоставил на субективната преценка на работодателя какво възнаграждение и кога да плати – нито по отношение на неговото основание, нито по отношение на неговия размер – той е такъв, какъвто е уговорен в сключения трудов договор. По този начин законодателят вменява задължението на работодателя да управлява финансите си по начин, осигуряващ във всеки момент поддържането на такова финансово състояние на предприятието си, че да може да изплати в срок най-малко установения в закона минимум на трудовите възнаграждения дори при наличието на парични затруднения в рамките на кратък период от време. Такива могат да възникнат поради всякакви непредвидени или изключителни обстоятелства, като например внезапно спиране на плащанията от съконтрагент, съдебен спор, свързан с дейността или имуществото на работодателя, кратковременен недостиг на суровини и материали или поради настъпването на форсмажорни обстоятелства, като природни бедствия, аварии, военни или терористични действия, бунтове, стачки и други, поради което и причините за недостига на средства не са и на практика не могат да бъдат изрично и лимитативно регламентирани в обсъжданата разпоредба.

Въпреки възможното житейско многообразие на релевантни обстоятелства основната им характеристика, която ги разграничава от основанията за откриване на производство по несъстоятелност, е тяхната преодолимост, кратковременният им и преходен характер. Поради това и гаранцията по чл. 245, ал. 1 КТ е различна по функция и природа от системата от мерки по ЗГВРСН и съвсем естествено не покрива случаите на неплащане в хипотезите на неплатежоспособност и свръхзадлъжнялост.

Както вече се изтъкна, нормата на чл. 245, ал. 1 КТ има дисциплиниращ характер за

работодателя и гарантиращ за работника. Тя въвежда определени задължения за работодателя по отношение на ръководството и организацията на дейността му. Както по Закона за счетоводството той има отговорността да одобри индивидуален сметкоплан на предприятието си, така съгласно чл. 245, ал. 1 КТ при добросъвестно водене на делата си той следва да предвиди финансов ресурс, с който независимо от резултата от дейността си за месеца да осигури изплащането на трудовото възнаграждение на наетите от него лица. В този смисъл следва да се има предвид разрешението, дадено с Решение № 14 от 23.11.2000 г. по к. д. № 12/2000 г., а именно, че „в съвременните условия основна цел почти на всеки труд е получаването на трудово възнаграждение, което е от първостепенна, може да се каже биологическа, важност за отделния човек“.

Общата формулировка „се гарантира“ оставя на преценката на работодателя само да определи необходимите и подходящи за всеки отделен случай правни средства, чрез които ще осигури изплащането на най- малко определения в чл. 245, ал. 1 КТ размер на възнаграждението, независимо от възникването на изключителни или непредвидени обстоятелства. Не случайно и системата от мерки не е фиксирана лимитативно. Тя би могла да включва определянето на резерв от парични средства, осигуряването на обезпечения, познати на гражданското и търговското право, предприемането на активни действия за събирането на дължими нему и изискуеми вземания в най-кратки срокове, налагането на определени финансови мерки при управление на дейността му.

За работника или служителя обаче разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ има гаранционен характер, разбран в смисъл, че когато той добросъвестно е изпълнил трудовата си функция, независимо от паричните затруднения на своя работодател, безусловно ще получи най-малкото онзи регламентиран в закона минимум от средства, за да осигури съществуването си, собствената и на семейството си издръжка. В това отношение следва да се подчертае, че за разлика от последиците за длъжника по сделка при доказване на настъпили форсмажорни обстоятелства в гражданското и търговското право – освобождаване от отговорност за неизпълнение на дължимата престация, в трудовото право чл. 245, ал. 1 КТ установява задължението на работодателя да заплати на наетите по трудово правоотношение лица следващите им се трудови възнаграждения, макар и в непълнен размер, при това, без да допуска каквато и да било легална възможност за пълно неизпълнение. Няма правно значение също и каква причина се представя за това.

Систематическото тълкуване на оспорената разпоредба, доколкото тя урежда един частен случай и не предвижда други специални правила, обосновава извода, че включително по отношение на сроковете, в които работодателят следва да изпълни задължението си да заплати минимално гарантирания размер на договореното с трудовия договор възнаграждение (когато са налице основанията за това), остава валидно правилото на чл. 270, ал. 2 за изплащането му „всеки месец“. Отпадането на думата „ежемесечно“ от сега действащата редакция на чл. 245, ал. 1 не променя срока на изпълнение на това задължение от страна на работодателя, тъй като той е установен в закона (чл. 270, ал. 2 КТ).

Дори при изплащане на минимално гарантирания размер по чл. 245, ал. 1 КТ не отпада възможността на работника или служителя да се възползва от правото си по чл. 327, т. 2 КТ. Изцяло в този смисъл е и разбирането на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, последователно изразявано в трайната практика на двете върховни съдебни инстанции.

В подкрепа на гореизложените изводи за гаранционния и дисциплиниращ характер на разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ са и предприетите със Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда (ДВ, бр. 102 от 2017 г., в сила от 22.12.2017 г.) мерки за засилване на контролните правомощия на Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“, включително и по отношение на срочното и пълно изплащане на трудовите възнаграждения от

страна на работодателите. В чл. 399 КТ е създадена нова ал. 3, с която изрично е предвидено правомощието на Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ да подаде молба за откриване на производство по несъстоятелност, а в чл. 625 ТЗ тази възможност е предвидена за случаите на изискуеми и неизпълнени за повече от два месеца задължения за трудови възнаграждения към най-малко една трета от работниците и служителите на търговеца. На задължителното предписание на контролния орган по спазване на трудовото законодателство за изплащане на забавени повече от два месеца парични задължения по трудови правоотношения е придадена правна сила на акт по чл. 417 от Гражданско-процесуалния кодекс (ГПК), представляващ основание за издаване на заповед за изпълнение и следващата от това правна възможност за провеждане на производство за незабавно изпълнение. Благодарение на това принудителното събиране на трудовите възнаграждения, включително при случаи на недобросъвестно прилагане от работодателите на чл. 245, ал. 1 КТ, осигурява възможно най-облекчения за работника ред.

Уреденият засилен контрол, упражняван от Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“, с измененията на чл. 399 КТ във връзка с новите правомощия на агенцията по чл. 625 ТЗ и чл. 417 ГПК наред и с въведения срок от „повече от два месеца“ доразвива заложеното в чл. 245 КТ принципно положение, като вече предвижда и времеви ориентири, в които е допустимо дори при настъпването на извънредни или непредвидими обстоятелства да се прилага чл. 245, ал. 1 КТ.

В трудовото право добросъвестността се презумира както за работодателя, така и за работника (чл. 8, ал. 2 КТ). В случай че работникът не получи изцяло дължимото си и изискуемо заплащане на положен труд, той може да предяви иск по чл. 245, ал. 2 КТ за разликата до пълния размер заедно със законната лихва, както и да докаже в процеса, че работодателят без основание е приложил чл. 245, ал. 1 КТ – чрез искане за експертиза и събирането на всякакви други относими доказателства за финансовото състояние на предприятието, включително представянето на счетоводни документи, от които могат да се направят изводи в тази насока.

Облекчените за работника съдебни процедури по Кодекса на труда, включващи липсата на държавни такси и провеждането на специално бързо производство (чл. 310, ал. 1, т. 1 ГПК), също следва да се разглеждат като елемент на системата от мерки за закрила на работника или служителя. Съвкупно те гарантират ефективната реализация на правата по чл. 245 КТ и осигуряват постигането на целта с юридически средства да се изравни фактическото неравнопоставено положение между полагащия труд и неговия работодател.

Установяването на система от органи за специализиран вътрешноведомствен и външноведомствен контрол за спазване на трудовото законодателство е проявление на принципа за реалност и гарантираност на трудовите права и задължения. Органите, на които е вменено задължението за контрол върху спазването на трудовото законодателство, трябва да упражняват правомощията си и да следят за точното съблюдаване на гаранционната норма, въведена с чл. 245, ал. 1 КТ, защото това е една от юридическите гаранции за закрила на наемния труд.

В това отношение водеща е ролята на Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“, на която по силата на чл. 399 КТ е предоставен цялостният контрол за спазването на трудовото законодателство и която разполага с богат набор от правомощия, включително принудителните административни мерки по чл. 404 КТ, за предотвратяване и преустановяване на неговото нарушаване.

При действието на посочените по-горе законодателни промени работникът или служителят може да разчита на една по-ефективна и засилена закрила от Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“. Той може да се обърне към контролния орган, сигнализирайки го за неправомерно приложение на чл. 245, ал. 1 КТ, с молба за даване задължително предписание,

което по реда на чл. 417, т. 8 ГПК да послужи като основание за издаване на изпълнителен лист и принудително събиране на паричните задължения. Впрочем, и преди влизане в сила на последните изменения в КТ и другите посочени по-горе закони Главната инспекция по труда е налагала санкции на работодатели във връзка с приложението на чл. 245, ал. 1 КТ.

Забележителното в случая е, че преобладаващо нарушенията не се свеждат до произволното изплащане на 60 % от трудовото възнаграждение, без изобщо да има основание за неполучаване на следващото се на работника пълно трудово възнаграждение, а че изплатените суми са по-ниски от фиксирания в закона минимум. В този смисъл се налага изводът, че не оспорената част на разпоредбата „в размер 60 на сто от брутно му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата“ се оказва правното средство, което би могло да послужи като оправдание за недобросъвестни работодатели за налагане и поддържане на порочни практики.

Допълнително дисциплиниращо и стимулиращо въздействие към изпълнение на трудовите задължения от работодателя имат и угрозата от образуване на производство по несъстоятелност по чл. 625 ТЗ по молба на Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“, въведените в чл. 15, ал. 4 и 5 ТЗ ограничения при прехвърляне на предприятие само след изплащане на всички дължими трудови парични задължения и осигурителни вноски, както и предвиждането сред основанията за отстраняване от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка на кандидат или участник, за когото е установено с влязъл в сила акт, че нарушава трудовото законодателство.

Отчитайки мотивите на законодателя при предприемане на първата мащабна реформа в областта на трудовото право, в рамките на която е въведена редакцията на разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ от 1992 г. за предвиждане с императивни правни норми само на минималните стандарти, а не тяхното пълно фиксиране при регламентиране на трудовите правоотношения, няма легална пречка за страните в трудово правоотношение да договорят и допълнителни по-високи от тези в КТ изисквания и гражданскоправни последици, включително санкции с дисциплиниращ характер, за случаите на неизпълнение на задължението за изплащане в цялост и в срок на трудовото възнаграждение.

Постановявайки своите актове, Конституционният съд (вж. Решение № 12 от 2014 г. по к. д. № 10/2014 г.) има практиката да отчита и съобразява и евентуалните последици от упражняването на правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. В конкретния случай чл. 245, ал. 1 КТ определя минималния гарантиран размер на трудовото възнаграждение, подлежащ на изплащане. Хипотетичното удовлетворяване на искането не само че няма да спре порочната практика по неспазване от страна на работодатели на задължението им за изплащане в пълен размер и в срок на трудовото възнаграждение на работниците или служителите, но и ще се създаде още по-голяма правна несигурност и допълнителни трудности в правоприлагането.

Ако се сподели виждането, че действащата формулировка на текста е тази, която създава предпоставките за злоупотреба от страна на недобросъвестни работодатели, предлаганото от вносителя на искането разрешение чрез преустановяване на прилагането на чл. 245, ал. 1 КТ само в частта „в размер 60 на сто от брутно му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната“ не само няма да постигне очертаната в искането цел, а ще отдалечи още повече оспорената разпоредба от търсената яснота и конкретика. Неминуемо интервенцията на Конституционния съд би създавала празнота в закона, която ще се запълни с много по-общите и абстрактни норми на чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията и общите правила на КТ, а те заедно с действащата ал. 2 на чл. 245 КТ (която не е оспорена) ще доведат до една наистина тежка колизия не само с принципа на правовата държава, прогласен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, но и до сериозно накърняване на правата на трудовонаетите лица. Това е така, защото неоспорената част на разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ, която хипотетично би

продължила да действа, би гласяла: „При добросъвестно изпълнение на трудовите задължения на работника или служителя се гарантира изплащането на трудово възнаграждение.“

В тази връзка е важно да се изтъкне, че вече не става дума за трудово възнаграждение в определен (фиксиран) размер или за трудовото възнаграждение (конкретното, уговорено с трудовия договор). Нечленуването в текста на „трудова възнаграждение“ го определя твърде общо и по никакъв начин не го свързва с конкретен ангажимент за неговия размер. Ако се стигне до там законът да действа в този си вид, вратите за работодателски произвол ще се окажат широко отворени. По този начин ще се осигури реалната правна възможност да се изплаща на работниците толкова, колкото и когато прецени техният работодател, заедно с един ефективен и напълно легален механизъм за връщане на отречената като порочна практика на т.нар. аванси.

С оглед на гореизложените съображения намираме, че разгледано по същество, искането на омбудсмана за обявяване на разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ в частта „в размер 60 на сто от брутното му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната“ за противоконституционна следва да се отхвърли като неоснователно.

II. Според съдиите Борис Велчев, Стефка Стоева, Мариана Карагьозова-Финкова и Константин Пенчев искането е основателно и следва да бъде уважено по следните съображения:

Оспорената разпоредба на чл. 245, ал. 1 КТ предвижда при добросъвестно изпълнение на трудовите задължения от страна на работника или служителя да му се изплаща трудово възнаграждение в непълнен размер вместо уговореното възнаграждение. Намираме, че тя противоречи на недвусмисленото правило по чл. 48, ал. 5 от Конституцията работниците и служителите да получават заплащане, съответстващо на извършената работа. Оспорената норма нарушава и принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В своята последователна и безпротиворечива практика Конституционният съд приема, че гарантирането и защитата на труда от закона е сред основните конституционни начала поради „значимостта на труда като условие за нормално и достойно човешко съществуване“ (Решение № 14 от 23.11.2000 г. по к. д. № 12/2000 г.). Правото на труд по чл. 48, ал. 1 от Конституцията е основно конституционно право на гражданите. Пряко свързано с това право е правото на работниците и служителите на заплащане, съответстващо на извършената работа, установено в чл. 48, ал. 5 от Основния закон. Държавата е длъжна да гарантира и активно да защитава посочените права, а не да създава пречки за осъществяването им. Предприетите от нея мерки следва да са в посока гарантиране и защита на правото на труд и свързаните с него права, а не в ущърб на работника или служителя. Както вече Конституционният съд е имал възможност да се произнесе в посоченото решение: „Правото на труд е безсмислено, ако срещу него не стои насрещно задължение за заплащане на възнаграждение. Следователно конституционното задължение на държавата по чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията да създава „условия за осъществяване“ на правото на труд по необходимост включва задължението ѝ да създава условия за изпълняване на задължението на работодателя да изплаща трудовото възнаграждение за положения труд.“

Трудовото възнаграждение е един от най-съществените елементи на трудовото правоотношение, в което работниците и служителите са по-слабата страна.

Разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ ограничава конституционното право на работника или служителя по чл. 48, ал. 5, предл. 3 от Конституцията на заплащане, съответстващо на добросъвестно извършената работа. Тя създава конституционно необоснована привилегия за работодателя, който поначало е по-силната страна в трудовото правоотношение. Очевидно е, че оспорената разпоредба създава единствено права за работодателя, независимо че е озаглавена „Гарантиране на изплащането на трудовото възнаграждение“.

Оспорената разпоредба няма гаранционен за работника и дисциплиниращ за работодателя

характер. Тя не дава допълнителна гаранция за изплащане на трудовите възнаграждения на работниците и служителите, включително и в случаите на възникване на финансови затруднения за работодателя. Тази разпоредба спестява на работодателя необходимостта да договаря с работниците си отсрочване на изплащането на трудовите възнаграждения при временни финансови затруднения и му позволява еднолично да им налага своите решения. Така се нарушава пропорционалността между положен труд и изплащаното възнаграждение по чл. 48, ал. 5 от Конституцията и се накърняват легитимни правни очаквания. Противоречи на житейската логика разбирането, че е в полза на работника и служителя възможността той да получи не цялото, а само част от дължимото му възнаграждение. Още по-малко такава разпоредба „дисциплинира“ работодателя. Вместо да осигури реалното трудово възнаграждение на работника, той има позволена от закона възможност единствено по своя субективна преценка и в свой интерес да не заплаща изцяло уговореното възнаграждение за неопределен период от време, при това напълно безконтролно и безнаказано по административен ред.

В практиката си Конституционният съд приема, че правото на труд по чл. 48, ал. 1, изр. 1 от Конституцията не е абсолютно и подлежи на различни ограничения (Решение № 3 от 25.09.2002 г. по к. д. № 11/2002 г.). Съдът се е произнесъл относно въпроса за ограничаване на конституционно закрепените права на гражданите с Решение № 11 от 5.10.2010 г. по к. д. № 13/2010 г. в смисъл, че единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят това ограничаване. Ограничаването на правото на съразмерно заплащане на положения труд е непропорционално тогава, когато се основава на критерии, противоречащи на основни конституционни принципи и ценности. Финансови затруднения на работодателя, които не му позволяват да изплати цялото дължимо трудово възнаграждение на работниците и служителите, не са съображения от конституционен порядък, които да оправдаят ограничаване на закрепеното в Конституцията право на работниците и служителите на заплащане, съответстващо на извършената работа.

Отсъствието на предвидени в закона условия, при които може да се приложи чл. 245, ал. 1 КТ, както и отсъствието на срок, в който работодателят може законосъобразно да ползва привилегиите си да изплаща на работника и служителя намалено трудово възнаграждение, обосновава противоречието с чл. 48, ал. 5 от Конституцията.

Оспорената разпоредба не създава никакви реални гаранции за работниците, а само изгражда невярна представа, че има такива. Ако работодателят трябва да гарантира нещо на работниците и служителите според конституционните стандарти, това е 100 % от трудовото им възнаграждение.

Разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ е неясна, непълна и заблуждаваща. Използваният в нея израз „се гарантира“ подвежда, че законът действително осигурява право на работниците да получат поне 60 % от дължимото им възнаграждение. Всъщност изплащането на трудовите възнаграждения зависи от финансовите възможности на работодателя. Той може да бъде еднакво възпрепятстван да заплати както 100 %, така и 60 % от тези възнаграждения.

Както беше посочено, оспорената разпоредба не дава отговор на въпросите за реда, условията и срока, при които тя може да се приложи. Тази разпоредба е непълна и неясна в такава степен, която изключва конформното ѝ тълкуване. Не съществува възможност тя да бъде интерпретирана в съответствие с чл. 48, ал. 5 от Конституцията.

Обявяването на разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ за противоконституционна в оспорената ѝ част няма да породи правна несигурност. Работодателят ще дължи 100 % от дължимото възнаграждение по силата на чл. 48, ал. 5 от Конституцията и чл. 128, т. 2 КТ. Съществуването на оспорената разпоредба всъщност е напълно безсмислено, защото тя сама по себе си не създава никакви гаранции за правата на работниците, както беше обосновано по-горе.

Според чл. 128, т. 2 КТ работодателят е длъжен в установените срокове да плаща

уговореното трудово възнаграждение за извършената работа. Това, което се дължи според чл. 48, ал. 5 от Конституцията и чл. 128, т. 2 КТ, е именно уговореното трудово възнаграждение в неговата пълнота и в установения срок, а не само част от него. Като прогласява в чл. 242 КТ принципа на възмездността на труда, законът указва, че при възникване на трудовото правоотношение страните следва да определят по взаимно съгласие размера на трудовото възнаграждение. Членуването от законодателя на прилагателното „уговорено“ не оставя никакво съмнение относно съдържанието на задължението на работодателя – да плаща изцяло уговореното трудово възнаграждение за добросъвестно извършената работа.

Разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ влиза в пряко противоречие с разпоредбата на чл. 128, т. 2 КТ. Конституционният съд вече е имал повод да заключи, че взаимоизключващата се правна уредба е в несъответствие с принципа на правовата държава (в този смисъл вж. Решение № 10 от 3.12.2009 г. по к. д. № 12/2009 г., Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г. и Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к. д. № 5/2002 г.). Тя противоречи на изискването за ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба, която е основна характеристика на правовата държава (Решение № 3 от 21.03.2012 г. по к. д. № 12/2011 г.).

Съществено измерение на конституционната правова държава е изпълнението на международноправните ѝ ангажименти. Обнародваната в ДВ, бр. 37 от 1997 г., Конвенция № 95 за закрилата на работната заплата от 1949 г., влязла в сила за Република България през 1956 г., задължава българската държава да гарантира, че законодателството няма да създава за работодателя възможности произволно да ограничава изплащането на трудовите възнаграждения в нарушение на трудовите договори. Със създаването на оспорената разпоредба обаче се постига точно такъв резултат.

Поради изложените съображения намираме, че Конституционният съд трябваше да обяви за противоконституционна разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ в частта ѝ „в размер 60 на сто от brutното му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната“ поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 48, ал. 5 от Конституцията.

III. Според съдията Георги Ангелов искането е недопустимо и следва да бъде отклонено по следните съображения:

Отстъпвайки от мнението си в определението по допустимостта, намирам оспорването за недопустимо.

Според мен от значение тук са два въпроса. Първият е какви са процесуалните предпоставки за искането от омбудсмана за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите, а вторият е възможно ли е евентуалното съединяване на оспорвания.

1. 1. Съгласно задължителното тълкувателно Решение № 22/1995 г. на Конституционния съд, когато той обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията преди отмяната или изменението от влизане в сила на решението на съда.

2. При поисканата с оспорването отмяна на разпоредбата на чл. 245, ал. 1 от Кодекса на труда (КТ), съгласно която при добросъвестно изпълнение на трудовите задължения на работника или служителя се гарантира изплащането на трудово възнаграждение в размер 60 на сто от brutното му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната, ще възстанови действието си изменената с нея разпоредба (изм., ДВ, бр. 100 от 1992 г.). Според нея при добросъвестно изпълнение на трудовите задължения на работника или служителя ежесечно се гарантира изплащането на трудово възнаграждение в размер на минималната месечна работна заплата, установена за страната.

3. При уважаване на оспорването следователно правата на работниците и служителите биха били нарушени в още по-голяма степен, защото ще бъдат още по-ограничени.

4. В конституционния процес омбудсманът действа като процесуален субституент от вида на

процесуален заместник на работниците и служителите. Затова той разполага само с правата, които биха притежавали те, ако имаха право на индивидуална конституционна жалба.

Биха ли могли те да искат заместването на неприложима поради своята противоконституционност разпоредба с правно по-неблагоприятната за тях? Според мен не, защото нямат собствен интерес от това. Интересът им е процесуална предпоставка за съществуването на правото им на оспорване, а оттук и за съществуването на правото на оспорване на омбудсмана.

При противостоящите интереси – общия – по чл. 5, ал. 1 от Конституцията за правовата държава, и специалния – на засегнатите от закона граждани, предимство има вторият. Така е не само защото те са непосредствено засегнатите от противоконституционността, а защото правовата държава е само средство за осъществяването на тяхната свобода и за правата на личността им, които са прогласени в Преамбюла на Основния закон като върховен конституционен принцип.

Изводът е, че поради липсата на правен интерес разпоредбата на чл. 245, ал. 1 КТ не би могла самостоятелно да се оспори от омбудсмана.

II. 1. Интерес от оспорването би бил налице само ако наред с нея то обхващаше като противоконституционни още изменената, както и първоначалната разпоредба на чл. 245, ал. 1 КТ (ДВ, бр. 27 от 1986 г.), според която трудовото възнаграждение на работниците се гарантира в размери, диференцирано определени според образователното и квалификационното им равнище от Министерския съвет и от централното ръководство на професионалните съюзи, доколкото тя не се счита за неприложима *ex lege* по силата на § 3, ал. 1 от Конституцията. В последния случай оспорването ѝ е възможно (опр. 1/1996 г. на Конституционния съд), без да е задължително.

2. Съединяването на тези оспорвания, според мен, е било допустимо, макар и към момента на оспорването изменената и първоначалната разпоредба да не са действали. Те са могли да се оспорят евентуално под вътрешнопроцесуалното условие, че действалата, а след нея и изменената разпоредба бъдат обявени за противоконституционни. Това е така, защото от момента на влизане на решението в сила действието на предходните разпоредби би се възстановило. Такова евентуално съединяване на оспорвания е подобно на съществуващото в гражданския процес евентуално съединяване на искове. То е възможно, защото, ако въпреки своята недопустимост оспорването беше уважено, не би съществувала пречка за последващо оспорване на изменената и с възстановено действие разпоредба. Същото би важало и при уважаване на оспорването срещу нея по отношение на първоначалната разпоредба на чл. 245, ал. 1 КТ.

Евентуалното, включително „каскадно“, съединяване на оспорвания е според мен допустимо.

IV. Според съдията Гроздан Илиев искането е недопустимо и следва да бъде отклонено по следните съображения:

Подписвам с особено мнение, защото приемам, че искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 245, ал. 1 от Кодекса на труда (КТ) (обн., ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г.; посл. изм. и доп., бр. 102 от 22.12.2017 г.) в частта ѝ „в размер 60 на сто от brutното му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната“ не следваше да бъде допуснато до разглеждане по същество.

Искането е недопустимо с оглед приетото наличие на процесуална легитимация на този орган да инициира производството с основание по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Предвид естеството на поставените с искането въпроси относно твърдяно противоречие на оспорената разпоредба с конституционно уредени социално-икономически права поради намалено изплащане на възнаграждението на работника или служителя за извършена работа, настоящото конституционно дело е аналогично с к. д. № 1 от 2017 г. По това дело останах на

особено мнение, обосновано с подробни съображения. С оглед на съобразителната и изведената от нея диспозитивна част на настоящото искане не намирам основание да изоставя развитите в особеното мнение аргументи, които приемам за изцяло относими и към настоящото дело. Със съображенията по к. д. № 1/2017 г. подробно съм обосновал тезата за това, че омбудсманът разполага с ограничени правомощия да предизвика производство пред Конституционния съд, като защитата на социално-икономическите права на гражданите поначало остава извън предметния обхват на възможността за пряко сезиране на КС по реда на чл. 150, ал. 3 от Конституцията, поради което не се налага да ги повтарям. В подкрепа на това разбиране са и подробните съображения, изложени в Определение № 2 от 12 април 2016 г., постановено по к. д. № 12/2015 г. (ДВ, бр. 32 от 22.04.2016 г.).

На следващо място, твърденията за противоконституционност на оспорената разпоредба не държат сметка за систематичното ѝ място в КТ, неразривната ѝ връзка със следващата ал. 2 на чл. 245, чл. 128, ал. 1, т. 2 КТ, както и със Закона за гарантиране вземанията на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя, разпоредбите за обявяване в несъстоятелност по Търговския закон, които са подчинени на една обща цел – да се гарантира изплащането на трудовото възнаграждение за извършената работа, каквато цел е заложена и в конституционните разпоредби, за които се твърди, че са нарушени. Внимателният прочит на искането дава основание да се приеме, че съображенията в искането не са за обявяване на противоконституционност на оспорената разпоредба, а такива по целесъобразност, като всъщност се преследва преустановяване усвоената от работодателите порочна практика за използване на система от „верижни аванси“, която в крайна сметка води до забавяне изплащането на размера на основната заплата. Както и друг път е подчертавал КС, нарушенията, които се допускат при приложението на разпоредби, уреждащи социално-икономически права на граждани, не могат да бъдат основание да се иска обявяването им за противоконституционни. Във връзка с това приемам, че нарушенията при приложение на закона не могат да обосноват допустимостта на искане за обявяването им за противоконституционни в случаите, когато субект на искането е омбудсманът.

Изязвам несъгласие и с разбирането на мнозинството за включване на особеното мнение в съдържателната част на решението по съществуващото на делото.

Съгласно чл. 14, ал. 2 от Закона за Конституционния съд съдът се произнася с решение, когато решава спора по същество, и с определение – по допустимостта на делото. При положение, че особеното ми мнение се отнася до допустимостта на искането, т.е. преди неговото решаване по същество, липсва основание да бъде включено в съдържателната част на решението. Липсата или наличието на мнозинство в този случай се определя от броя на гласувалите по същество „за“ или „против“ уважаването на искането. Мнозинство от седем гласа в случая не е налице, поради което искането се отхвърля. В това мнозинство не се включва особеното ми мнение, след като е такова по допустимостта на искането. Такова включване е допустимо само ако се изразява особено мнение по съществуващото на делото, каквато хипотеза в случая не е налице.

Воден от изложените съображения и на основание чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционния съд Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 245, ал. 1 от Кодекса на труда (обн., ДВ, бр. 26 и бр. 27 от 1986 г.; посл. изм. и доп., бр. 102 от 2017 г.) в частта „в размер 60 на сто от брутно му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната“.

Председател: **Борис Велчев**