

ЮРИДИЧЕСКИ СВЯТ

2/2008

JURIDICAL WORLD
2/2008

ЮРИДИЧЕСКИЙ МИР
2/2008

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Васил Мръчков – *главен редактор*

Дончо Хрусанов

Ружена Керанова

Цанка Цанкова

Янаки Стоилов

Магдалена Абаджиева – *секретар на редколегията*

АДРЕС НА РЕДАКЦИЯТА:

пл. „Славейков“ № 4

София 1000

тел. 9870141, 9814598

факс 9875709

електронна поща: sibi@sibi.bg

© Издателство „СИБИ“

Хонорари се изплащат в офиса на издателството един месец след излизане на броя.

EDITORIAL BOARD

Vassil Mrachkov – *editor-in-chief*

Doncho Hrusanov

Ruzhena Keranova

Tzanka Tzankova

Ianaki Stoilov

Magdalena Abadzhieva – *secretary*

ADDRESS:

4, Slaveykov Sq.

Sofia 1000

tel.: (+359 2) 9870141, 9814598

fax: (+359 2) 9875709

e-mail: sibi@sibi.bg

© SIBI Publishing House

СЪДЪРЖАНИЕ

VARIA

| | |
|---|-----|
| Велко Вълканов – Конституцията – мит и реалност | 11 |
| Николай Николов – Производство за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност | 19 |
| Ангел Анастасов – За правния статут на международния служител | 40 |
| Владимир Ранков, Стоян Сталев – Новите промени в Закона за насърчаване на инвестициите | 54 |
| Теодора Филипова – Право на присъединяване към колективния трудов договор | 58 |
| Сибилла Симеонова – Ролята на р. Дунав в европейската водна транспортна система | 81 |
| Андрей Александров – Информиране и консултиране на работниците и служителите при промяна на работодателя | 99 |
| Евгени Йочев – Законодателно уреждане на принципа на несменяемост на съдиите от правителството на Народната партия (1894–1899 г.) | 119 |
| Райна Николова – Правата на гражданите в Органическия устав на Източна Румелия | 137 |

СЪДЕБНА ПРАКТИКА

| | |
|--|-----|
| Васил Мръчков – Критичен преглед на практиката на Върховния касационен съд по трудови дела през 2007 г. | 179 |
| Красимира Средкова – Критичен преглед на практиката на Върховния административен съд по държавното обществено осигуряване през 2007 г. | 219 |
| АВТОРИТЕ В БРОЯ (ПО РЕДА НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ИМ) | 241 |

CONTENTS

VARIA

| | |
|--|-----|
| Velko Valkanov – The Constitution – Myth and Reality | 11 |
| Nikolay Nikolov – The Procedure for Identifying Criminal Assets | 19 |
| Angel Atanasov – Regarding the Legal Status of International Employees | 40 |
| Vladimir Rankov, Stoyan Stalev – The New Amendments of the Encouragement of Investments Act | 54 |
| Teodora Philipova – The Right to Join the Collective Labour Contract | 58 |
| Sibilla Simeonova – The Role of the Danube River in the European Water Transport System | 81 |
| Andrey Alexandrov – Informing and Consulting the Workers and Employees in Case of Change of Employer | 99 |
| Evgeni Yochev – Legal Regulation of the Principle of Irremovability of Judges as Provided by the Government of the People’s Party (1894–1899) | 119 |
| Rayna Nikolova – The Citizens’ Rights under the Organic Statute of Eastern Rumelia | 137 |

COURT PRACTICE

| | |
|--|-----|
| Vassil Mrachkov – Critical Review of the 2007 Practice of the Supreme Cassation Court on Labour Cases | 179 |
| Krassimira Sredkova – Critical Review of the 2007 Practice of the Supreme Administrative Court on the State Social Insurance | 219 |
| AUTHORS IN THE ISSUE (IN ORDER OF PUBLICATIONS) | 241 |

СОДЕРЖАНИЕ

VARIA

| | |
|---|-----|
| Велко Вилканов – Конституция – миф и реальность | 11 |
| Николай Николов – Производство по установлению имущества, приобретенного преступной деятельностью | 19 |
| Ангел Атанасов – К вопросу о правовом статусе международного служащего | 40 |
| Владимир Ранков, Стоян Сталев – Новые изменения в Законе о поощрении инвестиций | 54 |
| Теодора Филипова – Право на присоединение к коллективному трудовому договору | 58 |
| Сибилла Симеонова – Роль Дуная в Европейской водной транспортной системе | 81 |
| Андрей Александров – Информирование и консультирование рабочих и служащих в случаях, когда работодатель меняется | 99 |
| Евгени Йочев – Законодательное регулирование принципа несменяемости судьей правительством Народной партии (1894–1899 г.) | 119 |
| Райна Николова – Права граждан в Органическом уставе Восточной Румелии | 137 |

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

| | |
|--|-----|
| Васил Мрычков – Критический взгляд на практику Верховного кассационного суда по трудовым спорам за 2007 г. | 179 |
| Красимира Средкова – Критический взгляд на практику Верховного административного суда по государственному социальному страхованию за 2007 г. | 219 |
| АВТОРЫ В НОМЕРЕ | 241 |

VARIA

Проф. д-р Велко Вълканов

КОНСТИТУЦИЯТА – МИТ И РЕАЛНОСТ

1. На 16 април т.г. се навършиха 129 години от приемането на Търновската конституция. На състоялото се по този повод събрание в една от залите на Народното събрание изтъкнати представители на обществеността (политици, юристи, историци) отбелязаха нейните достойнства. Неизбежни бяха и някои паралели с действащата днес Конституция.

Съпоставена с Търновската конституция, действащата Конституция разкрива без съмнение редица предимства. Самото обстоятелство, че е приета повече от век по-късно, означава, че тя стои цяло историческо стъпало над Търновската конституция. При очевидната за времето си прогресивност Търновската конституция би била съвършено несъответна на днешната действителност. Това във всички случаи се отнася до формата на държавно управление. Търновската конституция е конституция на една монархическа държава, а днес монархията е исторически изживяна форма. Лесно обяснимо е следователно защо в Седмото Велико народно събрание никой не предложи нейното възстановяване. Днес тя би била истинска аномалия.

Действащата Конституция даде качествено нова уредба на основните обществени отношения у нас. Особено добре е разработена главата за основните права на гражданите. В това отношение нашата Конституция се намира наистина на световно равнище.

Трудно би могло обаче да се каже, че всяко дадено в новата ни Конституция решение е достатъчно сполучливо. Не мисля, че са успешно решени въпросите на съдебната власт. Погрешно разбираният принцип за разделение на властите доведе дотам, че вместо независима съдебна власт ние създадохме една произволно действаща съдебна власт. Принципът на разделение на властите предполага всички власти в държавата да се намират в състояние на взаимен контрол, за да се изключи възможността да проявят собствен произвол. Така президентът се намира под контрола на Народното събрание и Конституционния съд; Народното събрание от своя страна е „възпирано“ от президента и от Конституционния съд; правителството е подложено на контрол от парламента и от Върховния административен съд. Единствено съдебната власт се оказ-

ва извън контрола на останалите власти, в резултат на което се достигна до настоящата ситуация – една почти открита форма на произвол. Но тъкмо в съдебната власт произволът трябва да е невъзможен. Тъкмо в нея произволът на останалите власти трябва да бъде неутрализиран. Това, естествено, става невъзможно, ако самата тя е произволно действаща. Произволът в съдебната власт прераства в произвол на самата държава. Никой в нищо не може да бъде сигурен, след като не е сигурен в онази власт, която трябва да приеме крайното решение по това кое е правилно (правосъобразно) и кое не е.

Изцяло погрешно бе решен въпросът за контрола за конституционносъобразността на приеманите от Народното събрание актове. Създаден бе Конституционен съд от 12 членове, който с обикновено мнозинство решава дали даден акт на Народното събрание е съответен на Конституцията. Така 7 души конституционни съдии решават съдбата на един закон или друг акт на Народното събрание. Но трябва ли да е възможно няколко чиновници да контролират 240 народни избраници? (При това в някои случаи не 7, а 5 души съдии решават жизненоважни за страната ни въпроси, какъвто бе например въпросът за конституционността на ДПС. Искането на група народни представители да се обяви неконституционността на ДПС бе отхвърлено, защото срещу него гласуваха 5-ма от участвалите в заседанието 11 съдии.) Наистина Народното събрание е силно партизирано, поради което може да се мисли, че то, следвайки определени партийни пристрастия, не всякога би се придържало към предявените от Конституцията изисквания. Но нима конституционните съдии не са партийно обременени? Та всички те са подбирани по партиен признак! Президентът очевидно ще назначи в Конституционния съд хора от собствената си политическа формация; Народното събрание, доминирано от определени партии, във всички случаи ще изпрати в Конституционния съд лица със съответна политическа характеристика; съдебната власт също ще делегира в Конституционния съд „свои хора“. Така в този „съд“ ще се окажат лица, които съвсем няма да се ръководят от принципа на конституционализма, а от политическите пристрастия на онзи, които ги е назначил. (Тук няма да говоря за качествата на някои конституционни съдии, защото и при най-добри конституционни съдии проблемът остава.) В практиката на Конституционния съд откриваме редица случаи, при които неговите членове открито са се ръководили съвсем не от буквата и духа на Конституцията, а от дадените им политически поръчения.

Контролът за конституционност е несъмнено необходим, но той трябваше да бъде възложен не на няколко зле подбрани чиновници, а на Върховния касационен съд, състоящ се от 86 съдии, израснали йерархически до най-високата съдийска длъжност, чиито възможни политически пристрастия взаимно ще се неутрализират.

2. Ако продължим успоредяването на двете конституции, ще трябва да кажем, че Търновската конституция притежава все пак едно твърде съществено предимство спрямо действащата Конституция. Търновската е била конституция истинска, действена, работеща. Тя е успявала да наложи на обществените отношения онзи режим, който е предвиден за тях. Всички – от монарха до последния гражданин – остават подвластни на високите ѝ изисквания. Нейните разпоредби е можело да бъдат нарушени,

но не и заобиколени. На нейна стража е стоял и будният дух на народа, осъзнал своята отговорност пред самия себе си. И когато през 1881 г. княз Александър Батенберг суспендира (спира) нейното действие, целият народ, едва излязъл от пелените на своята държавност, се вдига в нейна категорична защита. Само след две години Батенберг е принуден да възстанови нейното действие.

Новата ни Конституция, за съжаление, в най-съществените си части практически не се прилага.

Още в глава първа – „Основни начала“, откриваме безсилието на Конституцията да наложи своето действие в обществото. Никакво приложение не намира например текстът на чл. 1, ал. 2, който предвижда държавната власт да се осъществява не само чрез избрани органи, но и непосредствено, т.е. чрез допитване до народа. За всичките 18 години от приемането на Конституцията не бе произведен нито един национален референдум. Решаваха жизненоважни за нас въпроси, без изобщо да ни питат, нас – суверена. Не ни питаха, когато ни вкараха в НАТО, не ни питаха, когато ни вкараха в Европейския съюз, не ни питаха, когато ни вкараха във войната срещу Ирак, не ни питаха, когато вкараха американски военни бази у нас, и т.н., и т.н. Оставаме с потискащото впечатление, че на ония, които упражняват държавната власт, сме необходими не като граждани, а единствено и само като поданици.

Далеч от своя смисъл остава чл. 9 от Конституцията, съгласно който „Въоръжените сили гарантират суверенитета, сигурността и независимостта на страната и защитават нейната териториална цялост“. Нашите въоръжени сили се използват не в съответствие с конституционно установеното им предназначение, а в изпълнение на полицейски функции извън границите на нашата държава. Не работи разпоредбата на чл. 11, ал. 4, която не допуска образуването на политически партии на етническа, расова или верска основа. Възникнаха редица партии, образувани именно на етническа и верска основа, без това да среща противодействието на правозащитните органи. Пренебрегната е и разпоредбата на чл. 24, определяща насоките на нашата външна политика. Вместо да съдейства за „установяване на справедлив международен ред“, България участва косвено (логистично) в агресивни войни на едни държави срещу други държави.

Особено зле стои изпълнението и на разпоредбите от глава втора – „Основни права и задължения на гражданите“. Блян са вече безплатната медицинска помощ, безплатното образование, социалната обезпеченост на гражданите, защитата на живота, здравето и имуществото на хората. За хиляди хора правото на труд е зле осъществявано очакване, правото на почивка е силно ограничено, трудовото възнаграждение в огромен брой случаи далеч не съответства на действително положения труд. Може изобщо да се каже, че почти всички конституционно признати права на човека и гражданина са без необходимото материално покритие. Те са не повече от едно хубаво намерение, една добре премерена проява на протоколно внимание. В главата за основните права на гражданите вниманието ни привлича и чл. 27, който гарантира правата на чужденците у нас. В грубо нарушение на тази разпоредба някои пребива-

ващи на законно основание у нас кюрди, преследвани в Турция заради своите политически убеждения, бяха предадени именно на турските власти.

Сериозни недостатъци разкриват и останалите глави от Конституцията, включително и главата, която се отнася до Народното събрание. Без всякаква стойност се оказва дори и разпоредбата, която предопределя действителността на гласуваните от Народното събрание актове. Съгласно чл. 81, ал. 3 гласуването в НС е лично. Масово обаче се гласува с чужди карти, което означава, че в огромната си част нашето законодателство почива върху една подправена воля. Всяко гласуване, което не е лично, е недействително (по силата на общото правило, че всеки акт, който противоречи на правото, е недействителен). Така актовете, приети с недействителни гласове, се оказват просто фалшификат.

От конституционните разпоредби намират приложение преди всичко тези от тях, които имат процедурен (технологичен) характер: по какъв ред се съставя правителството, при какви предпоставки може да се гласува недоверие на правителството и пр. Технологията е, разбира се, важна, но не тя определя стойността на една конституция.

3. Неспособността на Конституцията да се осъществи се дължи обаче не толкова на самата нея, колкото на държавата, която обслужва. Нашата Конституция не е достатъчно истинска, защото не е достатъчно истинска и държавата ни. Ако няма зад себе си държава, способна да наложи безусловното спазване на всички нейни разпоредби, никоя Конституция не би могла да бъде истинска. Тя ще бъде буфоконституция.

3.1. Една държава е истинска, когато е, най-напред, вътрешно независима, т.е. независима от всички намиращи се на нейна територия други обществени организации. Поради всеобщия си характер тя трябва да стои над тях. Нейната воля, получила формата на право, трябва да е непререкаема. Право, което не се спазва, не е право, което означава, че и държавата, произвела това право, не е държава. Във всеки възникнал обществен конфликт последната дума трябва да има тя и само тя – държавата.

През последните две десетилетия наблюдаваме обаче трайно оттегляне на държавата от обществения ни живот.

Държавата е почти напълно извадена от икономиката. Изпълнената с корист фалшива теза, че държавата е лош стопанин, прерасна в пагубна за страната ни икономическа политика. Почти цялата държавна собственост бе приватизирана, за да обслужва не обществото, а безогледния частен интерес. Промислеността ни бе разгромена, разгромено бе и селското ни стопанство. Държавата е постоянно изтласквана и от духовния живот на обществото. Тя бе преднамерено освободена от грижата за развитието на науката, изкуството, образованието, спорта. Така бяха широко отворени вратите на пошлостта, т.е. на грозното, заело позата на красиво. Телевизия, радио, вестници непрекъснато бълват изгодно продавана антикултура. Държавата ни пренебрегна и своите функции на социална държава. Бедните, гладните, мизерстващите са предоставени на самите себе си. Вместо държавата известно внимание към тях проявяват някакви частни благотворителни организации, които, за да успокоят нечии гузни съвести, им подхвърлят понякога жалки трохи от пищната трапеза на богатите. Русат се основите не само на обществото, но и на самата природна среда. България,

която сама по себе си бе един огромен оазис, постепенно се превръща в кич от бетон и асфалт. При тези общи условия няма как народът ни да се развива и като качество, и като количество. Българското се измества от чуждото. Народът ни бавно, но сигурно изчезва. Достигнал при социализма почти десет милиона, днес той е малко над седем милиона. Не е трудно да се изчисли колко българи ще останат след 50, след 100 години. Може да се предполага, че на този свят ще останат все пак няколко десетки българисти, които ще изучават културата на съществувалия някога интересен български народ.

Държавата е измествана дори и от най-свойствената за нея област – политическата. Тя все по-слабо се проявява като регулатор на най-общите отношения в обществото. Тя не иска да поеме риска да бъде държава, поради което не проявява и волята да е държава. Нейното поведение се предопределя от стоящи извън нея мощни икономически групировки. Вместо създаденото от нея право действа „правото“ на работещите в сянка корпорации. Макар и нелегитимно, сенчестото „право“ е достатъчно действено. В много случаи то доминира над официалното право. Санкциите за нарушаване на сенчестото „право“ са понякога много по-сурови, по-жестоки от санкциите за нарушаване на „държавното“ право. Отдавна е загубил своето действие и моралът. Поведението на хората се измерва не с категориите „добро“ и „зло“, а единствено с количеството пари. Добро е всичко, което се продава добре. Добро е дори самото зло, ако то носи печалба. Престъпността, проституцията и наркоманията са вече нормален бизнес. Дълбоките превращения в обществото водят до дълбоки превращения и в държавния апарат. Много държавни служители преминават на „заплата“ и при частните корпорации. Волята на корпорациите те представят за воля на държавата. Така вместо да служи на обществения интерес, държавният апарат започва да служи на определени, често несъвместими с него частни интереси. Корупцията, тази неизлечима болест на държавния апарат, обслужващ така нареченото пазарно, т.е. капиталистическо общество, е завладяла – в една или друга степен – всички негови сектори и етажи. Тя е трайна форма на „съсъществуване (симбиоза) на държавния апарат и частния интерес. Тя е вид социална инфекция, причинявана на държавния апарат от проникналия в него вирус на частния интерес. Тя е скрита, но ефективна форма на господството на частния интерес над интересите на обществото.

Това, което наблюдаваме в нашата държава, можем да наблюдаваме, общо взето, и във всяка друга държава на пазарното общество. В пазарното общество държавата има преди всичко задачата да поддържа необходимите за господстващата класа общи условия. Но натрупала вековен опит, съвременната държава на пазарното общество е стигнала до извода, че тъкмо интересите на господстващата класа изискват да се поддържа и определен, валиден за цялото общество ред. И тя, общо взето, такъв ред успява да поддържа.

Нашата държава обаче, която също е държава на пазарното общество, не успява да поддържа дори и минимално необходимия за интересите на господстващата у нас класа ред. Пред очите на безсилната ни държава изтъкнати представители на тази

класа се избиват едни други чрез така наречените поръчкови убийства. Никой никакви правила не иска да спазва. Вместо реда господства хаосът.

В тази наша държава наблюдаваме не само и не просто обикновеното безсилие на държавници без воля и характер, но и действието на комплекса за „патерналистичната“ държава, каквато била социалистическата държава. Големият грях на социалистическата държава се състои, както ни уверяват, тъкмо в нейния патерналистичен характер. Била искала тя, социалистическата държава, да бъде грижовен „баща“ (патер) на гражданите във всички възможни направления, като по този начин те, гражданите, били отучени от навика да се грижат за самите себе си. Трудно е да се каже доколко това поведение на социалистическата държава би могло да се смята за грях. Без колебание обаче може да се каже, че благодарение на именно този „грях“ в социалистическа България бе постигнат небивал разцвет на науката, изкуството, културата, спорта. Остава да се питаме кога и дали изобщо България ще достигне някога равнището на духовния ни живот преди двадесет години. Сравнете писателите от вчера с писателите днес и ще видите една отчайваща тенденция.

Бягайки от „патернализма“, нашата държава бяга от самата себе си. Тя стига до там, че да не иска да е изобщо държава. Тя има само външните белези на държава, т.е. тя е някаква привидност на държава. Ако решим да кажем, че България е все пак държава, тогава трябва да кажем, че тя е частна държава – частна в смисъл, че е държава на частния интерес, частна още и в смисъл, че е държава на част от обществото. Тя е вид акционерно дружество, в което контролният пакет (пакетът на властта) се държи от неголяма група хора, които се интересуват единствено и само от печалбата, която им носят акциите.

Обобщавайки, можем да кажем, че една държава е толкова повече държава, колкото по-широк е кръгът обществени интереси, на които тя оказва своята подкрепа. И обратното, една държава е толкова по-малко държава, колкото по-тесен е кръгът интереси, които тя брани. Днес нашата държава се е свила до задачата да охранява интересите единствено на ония, които непосредствено я осъществяват. Така тя престава да е дори акционерно дружество, за да се превърне в обикновена котерия.

3.2. Вторият признак на една държава е нейният суверенитет, т.е. нейната независимост от другите държави.

България за съжаление не е суверенна държава. Нейният суверенитет бе формално ограничен с влизането ѝ в Европейския съюз, който именно и решава – при това не всякога достатъчно сполучливо – много от собствените ѝ вътрешни въпроси. Представители на водещи държави от ЕС често прескачат у нас и бодро ни предлагат рецепти как да се справим например с престъпността, когато в собствените им страни престъпността е значително по-висока от престъпността у нас. Лисабонският договор, ратифициран неотдавна от България, внесе допълнителни формални ограничения във възможността да проявим суверенитета си. Трудно може да се сподели очакването на някои народни представители, че Лисабонският договор ще позволи на националните държави, включително и България, да участват в приемане на решенията на ЕС. Европейският съюз се доминира изцяло от няколко големи държави, поради

което и трябва да се очаква по-скоро обратното – най-съществените за нашата държава решения да се приемат не от самата нея, а от ЕС. На нас най-вероятно ще ни предоставят свободата да решим къде да складираме боклука си.

Но освен пред формалните ограничения, нашият суверенитет се изправя и пред някои фактически ограничения. Те се проявяват в неприкрито упражнявания диктат на някои държави спрямо нашата държава. Без да спазват дори обичайните норми на приличието, някои чужди държави се намесват пряко в нашите вътрешни работи. Та как следва да се оцени фактът, че посланикът на една чужда държава (САЩ) си позволи да заяви по наша телевизия, че България до няколко седмици щяла да признае независимостта на Косово? Към държавата ни явно се отнасят не като към суверенна държава, а като към подопечна територия. Много несъвместими с националните ни интереси решения се приемат под натиска на външни сили. Те ни наложиха да спрем действието на 3-и и 4-и блок на АЕЦ „Козлодуй“, заставиха ни да предоставим територията си за създаването на чужди военни бази, накараха ни да продаваме земята си на чужденци, под натиска на чужда воля изпращаме свои войски в чужбина и т.н.

Обяснението за чезнеция наш суверенитет обикновено се търси в безспорния сам по себе си факт, че сме малка страна. Но откъде следва, че една малка страна не бива да има достойнство, способно да защити определен минимум независимост? Наистина в малката държава се кръстосват понякога твърде съществени интереси на големите държави. Но тъкмо противоречието между интересите на големите държави позволява на малката държава да лавира между тях, за да остане вярна на собствените си интереси. Дори и когато е вкарана против волята си в даден коловоз, тя може все пак да избира дали да се движи в лявата или в дясната страна на коловоза и по този начин да манифестира някаква независимост. Не се забелязва обаче никакво усилие на волята да бъдем – при съществуващите днес параметри – макар и малко независими.

Никога в историята на Третата българска държава не сме изпадали в толкова окаяно положение. В миналото е имало не по-малко трудни за преодоляване външни фактори, но нашите държавници са намирали все пак изход от възникналите затруднения. Нека припомним, че не много след Освобождението нашият народ не се съобразява с волята на руския император Александър III и осъществява Съединението на Княжество България с Източна Румелия. Възниква тежка за държавата ни ситуация: всички руски офицери са изтеглени от нашата млада армия. Но нито армията ни е съкрушена, нито народът ни. И когато сръбският крал Милан, подтикван от австрийците, предприема през 1885 г. своята военна авантюра срещу България, нашата армия, вдъхновявана от волята за държавност, разгромява войската на крал Милан и утвърждава България като истински суверенна европейска държава.

Поведението на България от онова време предизвиква възторженото отношение на европейската общественост. В писмо до Пол Лафарг от 25–26 октомври 1886 г. Фридрих Енгелс коментира събитията, свързани със Съединението и последвалата го Сръбско-българска война. Той не крие възхищението си от българите, които „противно на всички очаквания, без руски офицери и при съотношение на силите две към три,

напълно разбиха сърбите и спечелиха уважението и възхищението на смаяната Европа“.

По-нататък Енгелс отделя в писмото си особено внимание и на проявената от българите воля за независимост дори спрямо руския император.

„Но българите са непоправими. С Батенберг или без него, те се съпротивляват на суверенните заповеди на царя и принуждават дори героичния Каулбарс да се бламира пред цяла Европа.

Можем да си представим яростта на царя. Да спечели на своя страна Бисмарк, да сломи съпротивата на Австрия, а да бъде спрян сега от този малък народ, който съществува едва от вчера и който дължи своята „независимост“ на него или на баща му и не разбира, че тази независимост означава само сляпо подчинение на „освободителя“! Гърците и сърбите бяха вече достатъчно неблагодарни, но българите надхвърлиха всички граници. Да вземат сериозно своята независимост – чувал ли е някой такава нещ!“ (Маркс, Енгелс. Съч., т. 36, с. 462, 464).

Къде са сега ония българи, които ще имат куража да поставят на мястото му новия още по-нагло проявяващ се у нас Каулбарс? Силно угнетяващо, болезнено дори е усещането, което извиква проявяването от нашите „държавници“ раболепие към отвъдокеанския ни повелител. Държавникът е невъзможен без чувството за държавност, следователно без чувството за суверенност на собствената държава. Но тъкмо това чувство липсва на нашите „държавници“.

Изводът се налага сам по себе си: когато няма държавници, няма как да има и държава. Но ако няма истинска държава, няма как да има и истинска Конституция. Завършвам следователно с това, с което и започнах.

Николай Николов

ПРОИЗВОДСТВО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ

УВОДНИ БЕЛЕЖКИ

Законът за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (обн., ДВ, бр. 19 от 1.03.2005 г., в сила от 5.03.2005 г.), уреди материята на т.нар. гражданска конфискация като специфична гражданскоправна последица от престъплението, касаеща имуществото на лицата, признати за виновни и осъдени с влезли в сила присъди за тежки престъпления. Този нормативен акт е без аналог в нашата правна история и реалност.

Процедурата по отнемане, уредена в закона, предвижда провеждане на две основни производства – по установяване на имуществото, придобито от престъпна дейност (глава трета, раздел II, чл. 15–20), и по отнемане в полза на държавата на същото (глава четвърта, раздел II, чл. 27–31). Първото производство протича съобразно принципите и правилата на административното право и процес, а второто – по реда на Гражданския процесуален кодекс (по аргумент на § 2 от допълнителните разпоредби). В този смисъл можем да говорим за две фази на единното производство по отнемане на престъпно имущество – предварителна (установителна) и съдебна. Макар и независими и протичащи при различни правила, двете фази се намират в директна връзка помежду си дотолкова, доколкото резултатът от първата обосновава задействането и протичането на втората.

Междинно положение заема редът за налагане на обезпечителни мерки върху имущество, придобито от престъпна дейност, който протича съгласно ГПК (глава четвърта, раздел I, чл. 21–26). Неговата междинност следва от обстоятелството, че обезпечителните мерки могат да бъдат поискани и допуснати от съда както в предварителната (административна) фаза, като обезпечение на бъдещ иск (чл. 390 ГПК), така и в самата съдебна фаза по отнемане, като обезпечение по висящо съдебно производство (чл. 389, ал. 1 ГПК). Тази междинност обаче следва не само от момента на налагане на обезпечителните мерки. С оглед на правния ефект обезпечителното производство, което се развива в рамките на цялостното производство по отнемане, има допълващ и улесняващ целите на двете основни фази характер. Това е така, защото налагането на обезпечителните мерки улеснява проверката на имуществото и гарантира

реализирането на правата на държавата по евентуалния краен положителен съдебен акт, с който производството завършва.

Законът следва да бъде ситуиран категорично в сферата на публичното право. Той съдържа норми, които въведоха редица отклонения от традиционни институти на административното право и административния и гражданския процес. Това се наложи от обстоятелството, че отнемането в полза на държавата на имуществото, придобито от престъпна дейност, е нова функция на държавното управление, в много отношения различна от известните ни институти на различни клонове на публичното право¹. Тя бе уредена и се наложи от новия етап на развитие, в който навлезе организираната престъпност в България в края на ХХ век, както и от международните ангажменти, поети от страната, включително като член на Европейския съюз².

До момента липсват теоретични разработки, които да изследват различни аспекти на този сравнително нов закон и същевременно да имат практическо значение.

В настоящото изложение ще се концентрирам само върху основни моменти на първата фаза от процедурата по отнемане – производството за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност. Текстът цели да изследва характера на предварителното установително производство, като **обоснове тезата, че то е административно по своя характер, и очертае спецификите му**. Това би улеснило установяването на точното място на тази сравнително нова материя в правната ни система и оттук – приложението по аналогия на правни институти от общите процесуални или материални закони.

1. МЕТОД НА ПРАВНО РЕГУЛИРАНЕ

Първото обстоятелство, от което можем да изведем административния характер на производството, е **властническият метод** на правно регулиране на обществените отношения, възникнали и развили се в хода му.

От гледна точка на държавния и обществения интерес производството по установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, има репресивен характер. То цели цялостна проверка на имуществото на проверяваното лице, на неговите доходи, разходи и заплатени публичноправни задължения (чл. 18, ал. 1) за един про-

¹ Като близки до производството по отнемането по ЗОПДИППД, но със съществени различия могат да бъдат посочени – редът за отнемане в полза на държавата на нетрудови доходи, получени от граждани по глава III на Закона за собствеността на гражданите (отм.); наказанието „конфискация“ по смисъла на Наказателния кодекс; отнемането в полза на държавата предмета или средството на престъплението (чл. 53 НК) или на административното нарушение (чл. 20 ЗАНН); процедурата по отчуждаване на частна собственост за обществени нужди. Предмет на отделно изследване би могъл да бъде сравнителният анализ на тези институти с производството по отнемане съгласно ЗОПДИППД.

² Задължение за създаване на законодателство и институции с функции в материята на гражданската конфискация България пое с ратификацията на Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облага от престъпление (обн., ДВ, бр. 43 от 27.05.1994 г., в сила за Република България от 1.10.1993 г.).

дължителен период от 25 години (по аргумент на чл. 11) и най-вече проучване на възможността конкретното установено имущество да бъде придобито със законни източници (по аргумент на презумпцията, установена в чл. 4, ал. 1). Проверката може да засегне не само физическо лице, по отношение на което е налице висящо наказателно преследване или влязла в сила осъдителна присъда за престъпления, изчерпателно визирани в чл. 3, ал. 1. Тя може да бъде проведена и по отношение на свързани с него физически и юридически лица (чл. 5–9).

Това е процедура, която се осъществява от държавен орган само срещу точно определени в закона лица. В сложилите се в хода на тази процедура правоотношения държавният орган, който участва в тях, действа в качеството си на носител на държавната власт. Разбира се, съществува ограничение той да упражнява държавната власт само в рамките на компетентността, определена му от законодателя. Предоставянето на информация от други държавни органи във връзка с производството (чл. 16, ал. 1), изискването на декларация по чл. 17, ал. 1 от проверяваното физическо лице, всички правомощия на органите на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, визирани в чл. 18, ал. 2, както и най-вече правото да се образува (чл. 15, ал. 3), проведе и завърши с внасяне на мотивирано искане за отнемане (чл. 28, ал. 1) самото производство са конкретни изрази на властническия метод на правно регулиране.

От своя страна проверяваното и свързаните с него лица са длъжни да понесат съответните процесуални действия при условие, че те са в рамките на закона. Създадени са и достатъчно солидни гаранции за защита на своевременното и точното упражняване, които гарантира правото на защита.

Във връзка и в хода на производството възниква, протича, променя се и се погасява едно основно административно процесуално правоотношение с два основни субекта – специализиран държавен орган (Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, и нейните органи – КУИППД), който участва в качеството му на решаващ орган, и проверяваното физическо лице. Съдържанието на това правоотношение е правомощието на държавния орган да провери имуществото на проверяваното лице и наличието на законни източници за придобиването му. На това правомощие кореспондира процесуалното задължение на проверяваното лице да понесе проверката на имуществото си, балансирано с гарантираното му право на защита чрез предвидените в закона средства.

2. УЧАСТНИЦИ, СУБЕКТИ И СТРАНИ В ПРОИЗВОДСТВОТО

В теорията съществуват достатъчно задълбочени разработки по темата участници, субекти и страни в административния процес³.

³ Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. Понятие. Нормативна основа. Участници, субекти и страни. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 1995.

Понятието „**участници**“ в административното производство е най-широкото в сравнение с останалите две (страни и субекти). „Това са органи, лица или организации, които имат определени права и задължения при възникването, развитието и приключването на административния процес“⁴. Като участници в установителното производство могат да бъдат определени комисията като решаващ орган, подчинената страна (страни, физическо или юридическо лице), вещите лица, които органите имат право да назначават (чл. 18, ал. 2, т. 2), административните органи по чл. 16, ал. 1, които са задължени с предимство да предоставят информация на органите на комисията в хода на производството, законният представител на престъпен деец, изпаднал в продължително разстройство на съзнанието след извършване на престъплението (хипотеза по чл. 3, ал. 2, т. 2) и т.н. Всички те имат определени процесуални права и задължения в рамките на производството, поради което се явяват участници в него.

Субектите са участници, които „имат право да извършват определени процесуални действия, свързани със започването, развитието и приключването на административния процес“⁵. Упражнявайки процесуалните си права и възможности, те са двигателите на всяко административно производство.

„Субекти са страните в административния процес плюс решаващия орган“⁶. Следователно в производството по установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, тези участници, които имат характеристиката на субекти, са КУИППД и нейните органи като решаващ орган и проверяваното лице (лица), като подчинена страна.

Страните са основен участник в производството, без който не може⁷.

КУИППД и нейните органи участват в производството в качеството им на административен решаващ орган. В установителното производство има само подчинена страна (страни) – това са проверяваните физически и юридически лица.

Законът дефинира комисията като „специализиран държавен орган за извършване на проверка на имуществото на лица, за които са налице условията по чл. 3, за установяване на имущество, което е придобито от престъпна дейност“ (чл. 12, ал. 1). Комисията е колегиален орган, който се състои от 5-има членове, излъчвани по квоти от министър-председателя, Народното събрание и президента на републиката (чл. 12, ал. 3). Този начин на конституиране предполага висока степен на независимост на комисията, при условие че изискването за отчетност на резултатите и следователно контрол върху дейността ѝ в конкретния случай е предвидено и следва да се спазва и по отношение на трите конституиращи органа (чл. 13, ал. 4). Следва да се отбележи, че законодателното решение относно начина на формиране на комисията продължава една сравнително отскоро появила се тенденция на формиране на колективни дър-

⁴ Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 21.

⁵ Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 24.

⁶ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2001, с. 75.

⁷ Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право. С., 1966, с. 122.

жавни органи с поне две квоти, с правомощия в ключови сфери на държавното управление⁸.

Във връзка с функциите на комисията законодателят е разпоредил тя да има териториални звена със статут на дирекции (чл. 12, ал. 8) и органи в установителното производство, които са директорите на териториалните дирекции и инспекторите в тези дирекции (чл. 12, ал. 9). Това законодателно решение кореспондира с целите, формулирани в чл. 2. „При изграждането на нов орган или система от органи трябва да се тръгва от функциите, защото те дават реална и конкретна форма на целите, които си поставя държавата със създаването на нова структура“⁹.

Актовете, с които комисията се произнася при изпълнение на своите правомощия, са решения (чл. 13, ал. 3). Установено е изискване ключовите решения на комисията (по чл. 13, ал. 1, т. 1, 2 и 3) да се мотивират. Решенията на комисията се приемат с мнозинство повече от половината от присъстващите. Изискване за кворум е въведено в чл. 36, ал. 1 от Правилника за организация и дейност на КУИППД (обн., ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г.), според който заседанията на комисията се считат за редовни, ако на тях присъстват най-малко трима от членовете на комисията.

Поставя се въпросът – може ли комисията да се разглежда като държавен орган, принадлежащ към системата на изпълнителната власт? Отговорът на този въпрос е положителен поради следните съображения.

Комисията носи всички белези на административен орган, на орган на изпълнителната власт:

- осъществява изпълнителна власт, тъй като действията ѝ са насочени в изпълнение и въз основа на закона;
- създадена е със закон;
- има „възможност да издава властнически актове, чрез които едностранно се създават правила за поведение или конкретни правоотношения и освен това възможност за използване на държавната принуда в случай на необходимост за тяхното изпълнение“¹⁰;
- има установени предели, в които може да осъществява властническите си правомощия;
- организира и ръководи териториалните си звена за изпълнение на предоставените ѝ функции в сферата на държавното управление.

С цел изясняване правната природа на комисията следва да се подчертае, че тя не е разследващ орган по смисъла на чл. 52 от Наказателния процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.), нито особена юрисдикция или правораздавателен орган. Специално този държавен орган следва да отграничи от държавните комисии по сми-

⁸ Примери в това отношение са Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията по дискриминация – Закон за защита от дискриминация (обн., ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г.), и т.н.

⁹ **Сивков, Ц.** Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношение между тях. – Съвременно право, 2001, № 3, с. 56.

¹⁰ **Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. С.: Сиби, 2001, с. 109.

съла на чл. 19, ал. 4, т. 2 от Закона за администрацията (обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г.)¹¹.

В теорията съществува и друго интересно становище относно правната природа на комисията по ЗОПДИПД. Според него тя следва да бъде определена като **държавен орган sui generis**. „Комисията не се намира в йерархията на органите на централната държавна администрация, защото е конституирана по специален ред от органи извън изпълнителната власт и осъществява дейност, различна от дейността на активната държавна администрация. По своята правна природа КУИПД наподобява независимите административни агенции в САЩ, които са хибрид между трите власти и осъществява по основното си предназначение квазизаконодателна, правораздавателна и изпълнителна дейност“¹².

Доколкото този орган не е правораздавателен, това становище може да бъде споделено частично, като се отчитат спецификите на континенталната правна система. Предвид обстоятелството, че комисията е натоварена с изпълнение на закон, но в качеството си на особен и независим държавен орган, същата следва да бъде отнесена **по-скоро към системата на изпълнителната власт, отколкото към тези на останалите две власти**.

С оглед на предоставената ѝ компетентност комисията категорично заема позицията на решаващ орган в производството. Това означава, че тя решава всички въпроси, свързани с производството. В нейна власт е да приеме решение за образуване на производството (чл. 13, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 15, ал. 3), какво да бъде неговото развитие и как да завърши. Най-същественото е, че тя е оправомощена на базата на събраните от органите ѝ данни в хода на производството, представени в процесуалната форма на мотивирано заключение от компетентния териториален директор, и обясненията и доказателствата, представени от проверяваното лице, да приеме крайния акт на производството – решение за внасяне в съда на мотивирано искане за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (чл. 13, ал. 1, т. 3 във вр. с чл. 28, ал. 1).

В установителното производство, като първа фаза на производството за отнемане, комисията заема позицията на доминираща, решаваща страна. Тази позиция мо-

¹¹ Примери за държавни комисии са Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Държавната комисия за сигурността на информацията и т.н. Съществуват поне четири аргумента за посоченото разграничение. Държавните комисии се създават с Постановление на Министерския съвет (чл. 50, ал. 3 ЗА), а КУИПД – със закон. Държавните комисии се създават към Министерския съвет или министър за осъществяване на контролни, разпоредителни и разрешителни функции по прилагане на закон или ПМС (чл. 50, ал. 1 ЗА), а конкретната комисия е специализиран държавен орган, създаден със специфични цели, посочени в чл. 12, ал. 1, който не е „прикрепен“ към никой от трите органа, които участват във формирането на състава ѝ. Председателят и членовете на държавните комисии се определят с решение на Министерския съвет (чл. 50, ал. 4 ЗА). Председателят на комисията по специалния закон се назначава от министър-председателя; заместник-председателят и двама от членовете се избират с решение от Народното събрание, а петият член се назначава с указ от президента на републиката. Устройствените правилници на държавните комисии, независимо от това дали са към Министерския съвет, или към министър, се приемат от правителството (чл. 51 ЗА), а КУИПД приема самостоятелно устройствения си правилник, който се обнародва в „Държавен вестник“ (чл. 12, ал. 12).

¹² **Славова, М.** Доклад на научно-практическа конференция на тема: „Административно производство за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност“ – септември 2007.

же да бъде сравнена със статута на „господар на процеса“ на прокурора в досъдебната фаза на наказателния процес.

Установителното производство е безспорно. Решаващият орган и подчинената страна не са в положение на състезателност, между тях няма равенство. Следователно, бидейки решаващ орган в установителното производство, комисията не може да бъде страна в класическия смисъл. Тук може да се направи аналогия с различното положение на администрацията в трите стадия на единния административен процес – издаване, контрол и изпълнение. „Във фазата на издаване на акта тя не може да бъде разглеждана като страна в процеса, защото е решаващ орган. В контролната фаза администрацията остава решаващ въпроса орган. При изпълнението администрацията отново е решаващ орган. Единствено във фазата на обжалването администрацията може да се разглежда като страна в административния процес, защото само в тази фаза тя не е решаващ орган“¹³.

Основната характеристика на подчинената страна в производството е, че в хода на установителното производство тя има процесуалното задължение да приеме проверката на имуществото ѝ и да изпълнява нареждания, дадени от решаващия орган във връзка с нея.

Законът въвежда интересен легален термин, обозначаващ подчинената страна – „проверяваното лице“ (чл. 17, ал. 5, чл. 18, ал. 1, т. 3–7, чл. 18, ал. 2, т. 1), „проверявано физическо лице“ (чл. 17, ал. 1), „проверяваните юридически лица“ (чл. 17, ал. 4).

Подчинените страни биха могли да бъдат разделени на два основни вида – основни и допълнителни. Общото между тях е, че както крайният акт на първата административна фаза на производството (решението по чл. 13, ал. 1, т. 3), така и крайният акт на съдебната фаза по отнемане (съдебното решение) засягат тяхната правна сфера, формират за тях процесуални или материалноправни задължения. Съответно и в двете фази те могат да ползват дадените им от закона възможности за защита на правата си. Член 28, ал. 5 задължава комисията и съответно съда, като ответници в съдебното производство по отнемане, да бъдат конституирани лицата по чл. 5–10.

Основното различие е по оста привличане и реализиране на наказателна отговорност. Основната проверявана страна са само физически лица, което следва да отговаря на три условия:

- спрямо които е започнало наказателно преследване или е постановена осъдителна присъда, влязла в сила след 5 март 2000 г. (по аргумент на § 5, ал. 2 от допълнителните разпоредби), за престъпление по Наказателния кодекс, визирано в чл. 3, ал. 1 от закона;
- притежават имущество на значителна стойност (съгласно § 1, т. 2 от допълнителните разпоредби „значителна стойност по смисъла на закона е стойност над 60 000 лв.);

¹³ Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 31.

- за които „може да се направи основателно предположение, че придобитото е свързано с престъпната дейност на лицата, доколкото не е установен законен източник“ (чл. 4, ал. 1).

Разбира се, тези физически лица следва да притежават основните качества на субект на престъплението¹⁴. Първите две основания са визирани в чл. 3, ал. 1 от закона и следва да са налице към момента на образуване на производството. Третото е посочено в чл. 4, ал. 1. Изследването му е предмет на производството, но към момента на образуване на производството е достатъчно да са налице индиции за неговото съществуване. Наличието му следва да е доказано в изключително висока степен – към момента на приемане на крайния акт на производството и решението за отнемане.

Имуществото на допълнителните подчинени страни е предмет на проверка, и съответно отнемане, не поради демонстрирана престъпна активност и наличие на наказателно преследване, а поради някаква обективна или субективна връзка, която те имат с него. Тази връзка е определена в закона с изчерпателен характер. Нейното наличие е условие за проверка на имуществото на съответната страна. Допълнителната характеристика на тези страни следва именно от обстоятелството, че ако няма производство срещу основната страна или липсва точно определената от закона връзка между тях и него, или и двете, имуществото на съответните лица не може да бъде предмет на проверка, съответно на отнемане. Логично: не е задължително проверяваните лица, заемащи процесуалната позиция на допълнителна подчинена страна, да имат наказателна правосубектност¹⁵.

Допълнителните подчинени страни могат да бъдат обособени в 5 групи:

- Наследници и заветници на починали лица, които имат качеството на основна подчинена страна (чл. 5).

- Трети физически или юридически лица, приобретатели по безвъзмездни сделки, чрез които основната подчинена страна им прехвърля имущество, придобито по престъпна дейност (чл. 7, т. 1). Трети лица, приобретатели по възмездни сделки, сключени от основната подчинена страна, при наличие на поне едно от следните три алтернативно дадени условия – ако те са знаели, че имуществото, което им се прехвърля, е придобито от престъпна дейност, ако те са придобили съответното имущество с цел то да бъде укрито или ако са придобили имущество за прикриване на незаконния му произход или на действителни права, свързани с него (чл. 7, т. 2). И в двата случая съответните сделки са недействителни по отношение на държавата и даденото по тях подлежи на отнемане.

- Съпруг на основната подчинена страна, роднини по права линия, без ограничение в степените, а по съребрена линия и по сватовство – до втора степен включително, когато същата през проверявания период им е прехвърлила имущество, придобито от престъпна дейност, и те са знаели за произхода му (чл. 8). Без значение е на-

¹⁴ За повече подробности вж. **Ненов, И.** Наказателно право на Република България. Обща част. Книга първа. С.: Софи-Р, 1992, 163–174.

¹⁵ Някои от тях няма как да имат такава – юридически лица (чл. 6), малолетни физически лица (чл. 9).

чинът на прехвърляне (възмездна или безвъзмездна сделка). Законодателят тук е въвел оборима презумпция в полза на държавата, според която знанието се предполага до доказване на противното. Прехвърлителните сделки са действителни, но имуществото подлежи на отнемане.

- Юридическо лице, контролирано от основната подчинена страна, самостоятелно или съвместно с друго физическо или юридическо лице (чл. 6). Параграф 1, т. 4 въвежда сравнително широко определение на легалния термин „контролиране“ за три алтернативни хипотези – правото за назначаване, съответното освобождаване на мнозинството от членовете на управителния или контролния орган на лицето, притежаване на мнозинството от акциите или дяловете с право на глас или управление на дейността на дружеството въз основа на договор.

- Съпруг или ненавършили пълнолетие деца на основната страна при следните кумулативно предвидени условия – през проверявания период на свое име да са придобили имуществото от трети лица, което е на значителна стойност, надхвърля доходите им и не може да се установи друг източник на средства (чл. 9). Мотивът на законодателя е ясен. Членовете на всяко семейство обичайно се намират в близки връзки помежду си. Когато един от тях е криминално проявен, а останалите притежават имущество на значителна стойност без законни приходи, е нормално да се предполага, че то е придобито със средства на основната страна. Разбира се, и тук е въведена оборима презумпция в полза на държавата, но съответният собственик има възможност, както в хода на установителното, така и на съдебното производство, да доказва, че разполага със собствени легални приходи за придобиването му.

При първите три групи страни имуществото първоначално е постъпило в патримониума на проверяваното лице, но поради точно определено в закона основание (наследяване, сделка) е прехвърлено в патримониума на съответната допълнителна подчинена страна. Тези хипотези на отнемане на имущество, намиращо се не в патримониума на проверяваното, а на трето лице, са следствие на основния принцип на производството – то се провежда по отношение на имущество, а не срещу лице. Преминаването на имуществото от един патримониум в друг не променя престъпния характер на придобиването му и следователно – на основанията за отнемането му.

И в петте случая се касае за трансформация на престъпното имущество, вследствие на която негов собственик формално не е престъпният деец, но произходът му продължава да е престъпен и циркулирането му в гражданския оборот – да противоречи на обществения интерес. Терминът „трансформация“ е легален (чл. 18, ал. 1, т. 2). Териториалните звена на решаващия орган в производството са задължени да проверяват за наличието ѝ по отношение на всяко проверявано лице. Тази по-разширена и задълбочена правна регламентация на подчинените страни в установителното производство следва да бъде подкрепена, защото кореспондира на новия етап, на който се намира организираната престъпност.

Поради естеството на настоящото изследване само ще маркирам въвеждането на една нова и интересна правна фигура в административния процес. В случаите на чл. 3, ал. 2 комисията следва да образува установително производство и без да е налице ви-

сящо наказателно преследване или влязла в сила присъда към момента на образуване на производството¹⁶. Това е изключение от принципа, прокаран в чл. 3, ал. 1. Органите на комисията са задължени в административното производство да събират и анализират доказателства за наличие на престъпна дейност и за връзка между нея и установеното имущество на значителна стойност. Тези доказателства се предявяват в подкрепа на иск за установяване на престъпно обстоятелство по чл. 124, ал. 5 ГПК, който се внася от комисията едновременно с мотивираното искане за отнемане. Във връзка с подчинената страна следва да се отбележи, че същата в този случай не е страна по приключило или висящо наказателно производство, а в някои случаи дори няма качеството на субект на наказателното право.

В теорията е възприето становището, че страните в административното процесуално и в материалното правоотношение съвпадат. „Щом говорим за страна в процеса, винаги ще има покритие между страна в материалното правоотношение и страна в процеса. Лице или организация, които са страни в едно материално правоотношение, ще бъдат също така страни в административния процес. Това е така, защото техните материални права биха могли да бъдат засегнати именно чрез процеса – с издаване на административен индивидуален акт или извършване на определено действие от страна на администрацията“¹⁷. Поставя се въпросът – това валидно ли е по отношение на допълнителните подчинени страни? Отговорът на този въпрос е категорично положителен. Съдържанието на материалното правоотношение се изразява във властническото правомощие на държавата да отнеме, по силата на съдебен акт, определени активи, придобити от престъпна дейност от частен патримониум, на което кореспондира задължението на съответното физическо или юридическо лице да приеме това и да предаде съответните активи. Очевидно е, че страна в материалното правоотношение ще бъде не само физическото лице, осъдено с влязла в сила осъдителна присъда за престъпление, визирано в чл. 3, ал. 1, но юридическото лице, контролирано от него (чл. 6), физическото лице – приобретател на престъпно имущество с цел да го укрие (чл. 7, т. 2), и т.н. Всички тези лица ще бъдат страни в материалното правоотношение поради една съществена причина – в резултат на решението на комисията по чл. 13, ал. 1, т. 3 и съдебния акт за отнемане на имущество тяхната правна сфера е засегната и патримониумът им намалява.

¹⁶ В тези случаи е възможно наказателното преследване да не е започвало, да е започнало; но да е прекратено, или впоследствие да е спряно според съответните настъпили основания. Те са изчерпателно изброени и са следните: деецът е починал, изпаднал е в продължително разстройство на съзнанието, което изключва вменяемостта, последвала е амнистия или наказателното производство е спряно поради някои от основанията на чл. 25 НПК.

¹⁷ Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 27.

3. ПРИНАДЛЕЖНОСТ НА ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ, КЪМ ШИРОКОТО ПОНЯТИЕ ЗА АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

Съществуват две концепции за административния процес – тясна и широка. „В българската правна теория е възприето широкото понятие за административен процес. То е възприето и в административната теория, и в законодателството, т.е. в практиката“¹⁸.

Производството за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, е едно от регламентираниите административни производства, но то се явява само предварителна, първа фаза на производството за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, уредено в ЗОПДИППД.

Тясното понятие се поддържа от проф. Живко Сталев. „Административният процес е уредено от закона производство за разрешаване на административноправни спорове от съд или за изпълнение на административни (финансови) притежания по принудителен ред от административни (финансови) органи“¹⁹.

Привържениците на това становище ограничават административния процес от производството по издаване на административни актове, уредено в АПК, и схващат понятието само като съдебен контрол върху вече издаден административен акт или като действия по изпълнение на финансово вземане на държавата по влязъл в сила акт.

Поддръжниците на широкото понятие за административен процес приемат, че той представлява „свкупност от различни административни производства“²⁰. Тази теза се възприема от мнозинството научни експерти, занимавали се с този проблем. Сърцевината ѝ се състои в това, че административният процес е много по-широко понятие от производството, тъй като в него се „включват редица видове отделни административни производства“²¹.

Административният процес в широкия смисъл по действащото право на Република България обхваща следните видове административни производства:

1. административно правораздаване (административен процес в тесен смисъл), уредено в АПК, ЗВАС и ГПК;
2. производство по издаване на индивидуални административни актове, по обжалването им по административен ред и по тяхното изпълнение, уредено в АПК, както и всяко производство за изпълнение на административни задължения;
3. производства по установяване на административни нарушения и по изпълнение на влезлите в сила наказателни постановления и на съдебните решения в административнонаказателния процес, уредени в ЗАНН, ЗВАС и НПК;
4. производство по издаване на общи и нормативни административни актове, както и на други правни актове, във връзка с изпълнителната дейност, уредено също в АПК и специални закони;

¹⁸ Хрусанов, Д. Административен процес и данъчно производство. – Съвременно право, 1998, № 6, с. 19.

¹⁹ Сталев, Ж. Цит. съч., с. 81.

²⁰ Костов, Д., Д. Хрусанов. Цит. съч., с. 19.

²¹ Лазаров, К. Въпроси на административния процес. С., 1978, с. 24.

5. производство по разглеждане на предложения и сигнали, подадени до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции (уредено в дял втори, глава осма на АПК);

6. дейността по разглеждане от административните органи на протестите и предложенията на прокурорите, подавани срещу тяхната незаконосъобразна дейност, и по изпълнение на решенията, взети по тях;

7. данъчното производство по издаване и обжалване на данъчно-ревизионни актове. Според проф. Костов и проф. Хрусанов²² „с приемането и влизането в сила на Закона за данъчното производство (обн., ДВ, бр. 61 от 1993 г., в сила до 31.12.1999 г.) се създаде още едно административно производство, което без съмнение следва да се включи в широкото понятие за процеса“. След отмяната на ЗДП в момента то е уредено в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г., в сила от 1.01.2006 г.).

Производството за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, е първата фаза на производството по отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност. Може да се върди, че **цялостното производство по отнемане** има административен характер и също **следва да се включи в широкото понятие за процеса**.

Общото между всички тези производства е специфичният им предмет – обществените отношения в сферата на държавното управление, както и обстоятелството, че едната страна по правоотношенията винаги е държавен орган като носител на власт. Обществените отношения, възникващи в хода на тези производства, се регулират с един и същ метод на правно регулиране – властническият.

При всяко от тези производства се наблюдават три основни фази (етапи) – издаване, контрол и изпълнение. Цялостното производство за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, протича в три фази. Както вече бе посочено, предмет на разглеждане в настоящото изследване е първата, административна фаза, която завършва с решение за внасяне на мотивирано искане за отнемане по чл. 13, ал. 1, т. 3 (на характеристиката на този правен акт ще бъде отделено внимание по-долу). Втората фаза (контролната) е фазата по съдебното отнемане на престъпното имущество. Тя е задължителна. В нея съдът проверява доколко констатациите, отразени в решението за отнемане, са основателни. Това е така, защото мотивираното искане за отнемане възпроизвежда фактите и правните изводи, изложени в решението за отнемане, и без приемането на решението за отнемане като административен акт стартирането на втората фаза е невъзможно. Тя е аналогична на фазите на обжалване на индивидуалния административен акт (в производството по издаването му) или на обжалване на наказателното постановление (в административнонаказателното производство). Лицата, които са заемали позиция на решаващ орган и подчинена страна в първия етап, в тази фаза са равнопоставени страни в едно спорно съдебно производство. Тук субектът, който поема функциите на решаващ орган, е съдът. Третата фаза е

²² Костов, Д., Д. Хрусанов. Цит. съч., с. 28.

фазата на изпълнението, в която, аналогично на първата фаза, възникващите процесуални отношения са отношения на власт и подчинение.

На последно място следва да се отбележи, че като част от единния административен процес и трите фази на производството по отнемане следва да се провеждат съобразно основните принципи и начала на административния процес.

4. ОБРАЗУВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

Вече беше посочено кои са трите, кумулативно изискуеми от чл. 3, ал. 1 и чл. 4, ал. 1, предпоставки за образуване на производството:

1. започнало наказателно преследване или постановена, влязла в сила след 5 март 2000 г. (по аргумент на § 5, ал. 2 от допълнителните разпоредби) осъдителна присъда срещу физическо лице за престъпление по Наказателния кодекс, визирано в чл. 3, ал. 1;

2. съответното лице или свързани с него лица следва да притежават имущество на значителна стойност по смисъла на § 1, т. 2 ДР;

3. основателно предположение, че придобитото е свързано с престъпната дейност на лицето, доколкото не е установен законен източник.

За да се образува производството, е необходимо осъществяването на един сложен фактически състав. Липсата на която и да е от трите предпоставки води до невъзможност за образуване на производството. Самото образуване се извършва с решение на комисията с правно основание чл. 13, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 15, ал. 3.

Приемането на решението се предхожда от система от процесуални действия, обозначени от закона като „проверка“ (чл. 15, ал. 1), които целят установяване на трите предпоставки.

Комисията и нейните органи не се самосезират. Проверката може да започне само в случай, че директор на териториална дирекция на комисията бъде уведомен от орган на досъдебното производство, че срещу определено лице е започнало наказателно преследване за престъпление, визирано в чл. 3, ал. 1. Уведомлението следва да се изпрати незабавно. За органите на досъдебното производство задължението за изпращането му възниква, когато са изпълнени две кумулативно предвидени условия – наказателното производство да бъде образувано и постановлението за привличане на лицето като обвиняем да му бъде предявено. Органите на досъдебното производство са задължени да уведомяват органите на КУИППД за последващото развитие на производството, включително изменение на обвинението, спиране, прекратяване, внасяне на обвинителен акт и т.н. (чл. 71 ал. 1, чл. 10, ал. 2 от Инструкция за взаимодействие между органите за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, органите на Министерството на вътрешните работи, органите на Министерството на финансите, прокуратурата и следствието, обн., ДВ, бр. 82 от 10.10.2006 г.).

Уведомлението следва да съдържа определени в закона реквизити²³. Чрез уведомлението органите на комисията констатираат наличието на първата предпоставка. Както предварителната проверка, така и производството, ако е образувано, следва да бъдат незабавно прекратени в случай на прекратяване, без значение на какво основание, на наказателното преследване или влизане в сила на оправдателна присъда.

Това е следствие на волята на законодателя, който обвързва конкретно установеното имущество с наличие на престъпна дейност. Тази обвързаност е само формална. Законодателят не изисква директна причинно-следствена връзка между първата предпоставка (престъпната дейност) и втората (имуществото). Тази негова воля е отразена поне в няколко разпоредби – „...имущество, придобито пряко или косвено от престъпна дейност“ (чл. 1, ал. 1), „... в конкретния случай може да се направи основателно предположение, че придобитото е свързано с престъпната дейност на лицата, доколкото не е установен законен източник“ (чл. 4, ал. 1). Тази постановка бе разработена и потвърдена от съдебната практика на Върховния касационен съд:

„На основание чл. 4 ЗОПДИППД причинната връзка между престъпната дейност и придобитото имущество се предполага, когато не е установен законен източник на доходи“²⁴.

„Пряката връзка между придобиването на имуществото и конкретното престъпление, за което е започнало наказателно преследване или е ангажирана наказателна отговорност на ответника, не е условие за провеждане на производството по ЗОПДИППД, съответно за отнемане на това имущество“²⁵.

Вече бе изяснено, че по изключение в случаите на чл. 3, ал. 2 не е необходимо да е налице влязла в законна сила осъдителна присъда към момента на приемане на решение за внасяне на мотивирано искане за отнемане. Това законодателно разрешение вероятно е наложено от обстоятелството, че независимо от липсата на наказателно преследване и обективизиране на престъпната дейност с влязла в сила осъдителна присъда вредоносните последици от нея, както и необходимостта от тяхното пресичане, са налице. При констатиране на някое от условията на чл. 3, ал. 2 за органите на досъдебното производство е въведено задължението да уведоми съответния териториален директор (чл. 21, ал. 2). От правна гледна точка което и да е от тези условия замества първата предпоставка във фактическия състав за образуване на производството и има същите последици.

Законодателят е предвидил още едно изключение от изискването за „висящо наказателно преследване“, което като предпоставка за образуване е с по-висока степен на изискуемост на престъпна дейност, защото същата следва да е доказана и призната с влязла в сила осъдителна присъда. Съдилищата са длъжни да уведомят съответни-

²³ Според чл. 21, ал. 1, изречение първо тези реквизити са: лицето, срещу което е започнало наказателно преследване, престъплението и периодът на престъпна дейност, както и цялата информация за имуществото на лицето, с която органите на досъдебното производство разполагат.

²⁴ Опр. № 259/2.08.2007 г. на ВКС, II г. о., постановено по ч.г.д. СА № 1343/2007 г.

²⁵ Опр. № 204/19.05.2008 г. на ВКС, V г. о., постановено по ч.г.д. № 756/2008 г.

те териториални директори за влезли в сила присъди по чл. 3, ал. 1, 5 години преди влизане на закона в сила (§ 5, ал. 2 ДР). Тази разпоредба цели разширяване на приложното поле на закона чрез разпростиране на действието му по отношение на лица, извършили престъпна дейност много преди влизането му в сила.

Уведомлението по чл. 21 има правен ефект, идентичен с този на искането за издаване на индивидуален административен акт, отправено до компетентен държавен орган от субектите по чл. 24 АПК.

Поставя се въпросът: в случай че констатира наличието на трите предпоставки на база на събраните от органите ѝ в хода на предварителната проверка доказателства, комисията има ли възможност да избира да образува или да не образува установително производство? Отговорът на този въпрос е отрицателен. Както в този момент, така и в цялостната си дейност комисията следва да действа в ситуация на обвързана компетентност. Щом са налице установените от законодателя условия, комисията като административен орган е задължена да упражни властническите си правомощия²⁶.

Решението за образуване на производството следва да бъде мотивирано. Член 15, ал. 3, изречение първо предвижда решенията за образуване на установителни производства да са необжалваеми и да не подлежат на връчване. Двете ограничения са систематически свързани, защото забраната за обжалване предполага и забрана за връчване. Това е отклонение от общите правила на административния процес според доктрината и АПК, което следва от специалния характер на тези решения²⁷. Те не следва да бъдат обявявани, тъй като това би довело до спешни фактически и/или юридически действия на проверяваното лице, които биха затруднили последващото блокиране и отнемане на имуществото.

Решението по чл. 13, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 15, ал. 3 за образуване на установителното производство не е индивидуален административен акт. Преди всичко този акт не създава индивидуални права или задължения, нито засяга права, свободи или интереси на отделни организации или граждани. С приемането му установителното производство стартира. Неговият край обаче към момента на образуването му е неизвестен. Възможно е да завърши с приемане на мотивирано искане за отнемане (чл. 13, ал. 1, т. 3) или с решение за прекратяване на образуваното производство. Обстоятелството, че от решението по чл. 15, ал. 3 не следват директно или косвено неблагоприятни последици за проверяваното лице или свързани с него лица, е съобразено от законодателя, който е установил изрична забрана за обжалване на този акт. Аналог на решенията на комисията за образуване на производството са актовете за установяване на административни нарушения по смисъла на чл. 36, ал. 1 ЗАНН, за които в теорията преобладава мнението, че не са индивидуални административни ак-

²⁶ Лазаров, К. Оперативна самостоятелност и обвързана компетентност. С.: Феня, 2000.

²⁷ Съобщаването на аналогичните актове в производството по издаване на индивидуални административни актове (чл. 26, ал. 1 АПК – резолюция на административен орган за образуване на производството) и в административнонаказателното производство (чл. 43, ал. 1 ЗАНН – акт за установяване на административно нарушение) е условие за законсьобразност на крайния акт.

тове, имат констативно значение и служат като предпоставка за издаване на наказателното постановление, като краен акт на производството²⁸.

5. ПРИКЛЮЧВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТО. РЕШЕНИЕ ПО ЧЛ. 13, АЛ. 1, Т. 3

Възможни са два варианта за приключване на производството, като първа фаза от производството за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност – приемане на решение за внасяне на мотивирано искане за отнемане (чл. 13, ал. 1, т. 3) или за прекратяване на производството. Възприемането на едната или другата алтернатива е в зависимост от доказателствата, събрани в хода на производството. За да се приеме решение за внасяне на мотивирано искане, техният анализ следва да води до извода, че законните доходи на лицето през проверявания период, от които следва да се приспадат обичайните и извънредни разходи на проверяваното лице, както и заплатените публичноправни задължения, не са достатъчни за придобиване на конкретното имущество. Формирането на този извод превръща в основателно предположението, че имуществото е придобито от престъпна дейност. Ако към момента на образуване на производството е достатъчно третата предпоставка (основателното предположение) да е само вероятна, то към момента на приемането на решението нейното наличие следва да е с висока степен на сигурност, обосновано от събрани в хода на производството солидни доказателства.

В случай че презумпцията по чл. 4, ал. 1, че установеното имущество е придобито от престъпна дейност на неговия собственик, не може да бъде формирана поради наличие на достатъчно доходи, представляващи законен източник, производството следва да бъде прекратено, дори и да са налице не една, а няколко осъдителни присъди, попадащи в приложното поле на чл. 3, ал. 1.

Решението по чл. 13, ал. 1, т. 3 следва да е естественият завършек на производството. Абсолютна процесуална предпоставка за приемането му, извън случаите по чл. 3, ал. 2, е влизане в сила на осъдителна присъда по наказателното производство (чл. 27, ал. 2). Следователно развитието на административното производство е в пряка зависимост от хода на наказателното преследване. За наличието на присъда следва да следят служебно както административният орган към момента на приемане на решението за отнемане, така и съдът при образуване и в хода на делото.

Процедурата за приемане на решението предвижда директорът на териториалната дирекция, на която е възложено провеждането на производството, да изготви и представи пред комисията мотивирано заключение, което съдържа данни за вида и размера на имуществото, за което съществува основателно предположение, че е придобито от престъпна дейност (чл. 27, ал. 1).

²⁸ В този смисъл **Дерменджиев, И.** Административни нарушения и наказания. С.: НИ, 1981, с. 59; **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Цит. съч., с. 273; **Сивков, Ц.** Административно наказване. Материалноправни и процесуалноправни проблеми. С.: Софи-Р, 1998, с. 69.

Пряката последица от приемането на решението по чл. 13, ал. 1, т. 3 е сезиране на компетентния окръжен съд с мотивирано искане за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност. Член 28, ал. 1 въвежда правила за определяне на компетентния съд – с оглед на правилата на родовата подсъдност – като първа инстанция действа окръжният съд, а с оглед на правилата на местната подсъдност – съдът по постоянния адрес на лицето, съответно на юридическото лице. Ако в имуществото е включен недвижим имот, следва да се произнесе съдът по местонахождението на недвижимия имот, а ако те са два или повече – този окръжен съд, в чийто район се намира имотът с най-висока данъчна оценка.

Съдебното производство по отнемане протича със задължителното участие на прокурор (чл. 30, ал. 1). Първоинстанционното решение подлежи на обжалване по общия ред.

Решението по чл. 13, ал. 1, т. 3 като административен акт и мотивираното искане се намират в двустранна зависимост. Едното без другото не е в състояние да породии правни последици. В случай че бъде внесено искане, без предварително да е взето решение, мотивираното искане не е годно основание за образуване на съдебно производство. Обратно, приемането на решението, без въз основа на него да бъде внесено мотивирано искане за отнемане, е „удар в празно пространство“ и по никакъв начин не засяга правната сфера на проверяваното лице.

Както вече бе посочено, мотивите на решението и обстоятелствената част на мотивираното искане следва да съвпадат. Това не означава, че те са едно цяло. Но способността им да породят целевите правни последици е обусловена само от настъпването и на двата самостоятелни юридически факта.

Характерно за правната природа на решението е, че самото излизане на правото на собственост от частния патримониум на проверяваното лице и включването му в патримониума на държавата не настъпва по силата на административния акт. Това може да се случи само и изключително по силата на съдебен акт. Решението по чл. 13, ал. 1, т. 3 е задължително условие за сезиране на съда със съответното мотивирано искане. Това е директната неблагоприятна последица за проверяваното лице от приемането на решението. Косвената неблагоприятна последица е, че в резултат на съдебната процедура, стартирала по повод и във връзка с приемането му, но по силата на съдебен акт, съответните активи може да бъдат отнети в полза на държавата.

Предвид обстоятелството, че неблагоприятните материалноправни последици произтичат за престъпния деец само на основание на влезлия в сила съдебен акт, се поставя изключително интересният въпрос – следва ли решението по чл. 13, ал. 1, т. 3 да се третира като индивидуален административен акт? От отговора на този въпрос ще зависи определянето на производството като административно и приемането на съдебната фаза за „контролна“ с оглед теоретичната постройка на административния процес.

Този отговор е положителен, като се отчетат спецификите на производството и самото решение. Съображенията за това биха могли да бъдат резюмирани по следния начин:

1. Нашето законодателство не съдържа определение за индивидуален административен акт. Определение на такъв се съдържа само по смисъла на АПК (чл. 21). Решенията по чл. 13, ал. 1, т. 3 като тип административни актове създават, съдържат, изменят или погасяват административни права и задължения за конкретни субекти²⁹. Присъствието на тази основна характеристика на индивидуалните административни актове в правната природа на решенията по чл. 13, ал. 1 т. 3 определя принадлежността им към групата на индивидуалните административни актове. Спецификата тук е, че тези решения съдържат предимно процесуални права и задължения за съответните административноправни субекти.

2. Решенията по чл. 13, ал. 1, т. 3 се приемат от административен орган в границите на компетентността му, определена от закона. Чрез решенията, които приема с правно основание чл. 13, ал. 1, т. 3, комисията упражнява властническите правомощия, с които е натоварена по отношение на външни субекти и подчинената страна в производството. Именно чрез тези свои актове комисията като административен орган заема и уплътнява позицията на решаваща страна в производството. Проверяваната страна се явява в подчинено положение спрямо комисията, тъй като с актовете по чл. 13, ал. 1, т. 3 се създават предпоставки за засягане на правната ѝ сфера. Тези актове генерират възникването на редица процесуални и материални правоотношения между различни субекти – двете страни, съда, процесуални представители на проверяваните лица и т.н.

3. Подобно на индивидуалните административни актове (чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК), тези решения имат задължителни реквизити (мотиви). Тяхното наличие и обосноваване е основание за преценка на законосъобразността им.

4. Основното различие с класическата рамка на индивидуалните административни актове е вероятната недопустимост на жалби срещу тях, независимо от обстоятелството, че законът не забранява изрично това (за разлика от решенията по т. 1). Независимо от това косвен съдебен контрол върху законосъобразността на актовете по чл. 13, ал. 1, т. 3 се осъществява. За разлика от индивидуалните административни актове, производството по обжалването на които се образува само по волята на адресата на акта и следователно е незадължително, в производството по отнемане на престъпно имущество контролната фаза е задължителна. Вече бе посочено, че за да породят правни последици както решението, така и мотивираното искане, трябва да са настъпили юридически факти и че те следва да отразяват еднакви правни изводи и да се основават на едни и същи факти. Следователно, като се произнася по основателността на мотивираното искане, съдът се произнася по материалната законосъобразност на индивидуалния административен акт, въз основа на който то е внесено. Считаю, че това е косвена възможност за преценка на законосъобразността на решенията по т. 3 от съдебен орган чрез самата съдебна процедура, която се задвижва,

²⁹ По-подробно за характеристиката на индивидуалния административен акт вж. **Дерменджиев И., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. С.: Сиби, 2001, 158–164, и **Димитров, Д.** Административно право. Обща част. 5. изд. С.: Сиби, 1999, с. 284.

след като съдът бъде сезиран на основание приемането им. Става дума именно за косвен контрол, защото диспозитивът на съдебното решение няма да бъде обичайният за административния процес: „отменя заповед“, съответно „отхвърля жалбата срещу заповед като неоснователна и недоказана“, а „отнема в полза на държавата“, съответно „отхвърля мотивираното искане за отнемане на като неоснователно и недоказано“. Аргумент за това, че тези актове имат характеристика на индивидуални актове, е и обстоятелството, че законодателят изрично не е забранил тяхното обжалване.

1. Съдебното производство по отнемане на престъпно имущество може да се третира като аналогично на контролната фаза в производството по издаване и обжалване на индивидуални административни актове, защото съдът има възможност да осъществява директен контрол за законосъобразност на индивидуалния административен акт, въз основа на който е сезиран с мотивираното искане за отнемане. Това става по пътя на решаване на преюдициален въпрос относно законосъобразността на решението по чл. 13, ал. 1, т. 3, който може да бъде повдигнат от страна в съдебното производство. Едно такова становище намира опора както в законодателството, така и в правната теория.

Според проф. Кино Лазаров произнасянето по законосъобразността на индивидуален административен акт като преюдициален въпрос, който има значение за окончателното съдебно решение от граждански съд в гражданския процес, е една от силните възможности за преодоляване на недействителността на административните актове³⁰.

По неуредените от ЗОПДИППД въпроси съдебното производство протича по общите правила на ГПК (§ 2 ДР). Член 17, ал. 2 ГПК предвижда, че „съдът се произнася по валидността на административните актове независимо от това дали те подлежат на съдебен контрол“. Това означава, че съдът е длъжен под формата на преюдициален въпрос да се произнесе в мотивите си относно законосъобразността на решението по чл. 13, ал. 1, т. 3, когато страна в производството повдигне такъв въпрос пред него и наведе достатъчно доводи за основателност на твърденията си, подкрепени с доказателства. Преценката на законосъобразността на решението по чл. 13, ал. 1, т. 3 ще бъде извършена според 5-те основания за оспорване, определени в чл. 146 АПК. Очевидно произнасянето по законосъобразността на решението не може да бъде отказано, тъй като ще има значение за окончателното решаване на делото.

Спорно е дали поставянето на този преюдициален въпрос е по инициатива само на страната в съдебното производство, засегната от решението по чл. 13, ал. 1, т. 3 като индивидуален административен акт, или е възможно съдът по собствена инициатива да се произнесе относно този въпрос. Според застъпваната тук позиция при разширяване на принципа на служебното начало, залегнало в чл. 7, ал. 1 ГПК (нов), това може да става и само по инициатива на съда.

³⁰ За повече подробности вж. Лазаров, К. Недействителност на административните актове. С.: Феня, 1999.

Така например, в случай че намери, че решението, въз основа на което е сезиран е прието при липса на изискуемия от чл. 36, ал. 1 ПОД КУИПД кворум, съдът ще следва да отхвърли мотивираното искане, като в мотивите си прогласи нищожността на решението поради съществено нарушение на административното правило по чл. 36, ал. 1 ПОД КУИПД във вр. с чл. 146, т. 3 АПК. „Нарушаването на административнопроизводствените правила обикновено води до унищожаемост (когато е съществено), освен ако е довело до липса на волеизявление и на това основание – до нищожност. Например нарушава се правилото за необходимия кворум, колективният административен орган заседава и приема административен акт, без да е налице кворум – актът е нищожен“³¹.

Следователно може да се приеме, че съдебният акт по мотивираното искане (решение по чл. 30, ал. 2) следва да се приравни на съдебно решение по чл. 172 АПК, постановено по жалба срещу индивидуален административен акт. Ако уважи мотивираните искания, съдът косвено или директно – в случай че отхвърля искане за произнасяне по законосъобразността на решението като преюдициален въпрос, с което е сезиран, като неоснователно, признава съответното решение за законосъобразно, и обратно.

6. ГАРАНЦИИ ЗА ЗАЩИТА

Гаранциите за реализиране на правото на защита са важна част от всеки вид административно производство. В конкретния случай – в производството за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, биха могли да бъдат резюмирани до следното:

На първо място, стриктно спазване на общите принципи на административния процес – на законността, обективната истина, компетентността, служебно издирване на истината и т.н.³² Очевидно същите ще имат отношение и приложение към изследваното производство.

На второ място, съобразяване на срока на проверката, предвиден в чл. 15, ал. 2 – 10 месеца, като по изключение комисията има право еднократно да удължи този срок с три месеца. Събирането на данни, които да доведат до обоснования извод, че са налице или съответно липсват трите предпоставки за образуване на производството, не може да продължи безкрайно. Определянето на този срок е израз на волята на законодателя да се ограничат възможностите за произвол в производството. Същият следва да бъде стриктно спазван.

На трето място, публичността на производството е ограничена поради естеството му. Проверяването следва да научи за извършваните спрямо него процесуал-

³¹ Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове. С.: Феня, 1999, с. 51.

³² Костов, Д., Д. Хрусанов. Цит. съч., 45–55.

ни действия едва след налагането на обезпечителните мерки, и то при условие, че органите на комисията се възползват от възможността си да му връчат декларацията по чл. 17, ал. 1. Затова изчерпателното посочване на всички факти по декларацията, включително относно реализиране законни доходи през проверявания период, са стабилна гаранция за защита в хода на производството. Проверяващите органи са длъжни да съобразят и анализират тези факти, преди да внесат мотивирано заключение за приемане на решение за внасяне на мотивирано искане за отнемане. Комисията също е длъжна да ги съобрази, независимо от становището на органите си, преди да приеме решението по чл. 13, ал. 1, т. 3. Непредставянето на декларацията в законния 14-дневен срок или представянето на непълна декларация влече до неблагоприятните последици по чл. 17, ал. 5 – в полза на държавата възниква оборима презумпция, че имуществото, което е недеklарирано, е придобито от престъпна дейност. Трети лица, на които декларацията е връчена (чл. 17, ал. 3), и юридически лица (чл. 17, ал. 4) също следва да разглеждат попълването и връщането на декларацията в законния срок не само като процесуално задължение, но и като възможност да защитят правата си. На връщане и попълване подлежи само този образец от връчената декларация, който съответства на публикувания в „Държавен вестник“ (чл. 17, ал. 7).

На четвърто място, преценка на процесуалните действия, извършени от комисията и нейните органи, се извършва във фазата на съдебното производство по отнемане. Тук може да се поставят редица въпроси както относно конкретни процесуални действия (налице ли е изискуемото от закона мнозинство за приемане на решението), така и с оглед на законосъобразността на крайният продукт на производството – решението по чл. 13, ал. 1, т. 3.

На пето място, като допълнителна гаранция за защита в чл. 32 законодателят е предвидил възможността лица, претърпели вреди във връзка с незаконни действия или бездействия по закона, да търсят правата си по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. За реализиране на тази възможност е без значение фазата от производството, в която са претърпени твърдените вреди.

Ст.н.с. д-р Ангел Анастасов

ЗА ПРАВНИЯ СТАТУТ НА МЕЖДУНАРОДНИЯ СЛУЖИТЕЛ

Статутът на международните служители представлява част от по-общата тема за международната гражданска служба като динамична система от принципи и норми на международното публично право. В обсега на статута се включват задълженията на международните служители, техните права и отговорности, а така също специфичните правни аспекти на дипломатическите имунитети и привилегии.

ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Международните служители имат *определени еднократни задължения във връзка с възникването на служебното правоотношение*. Първото от тези задължения, което съответства на реципрочното задължение на държавния служител¹, е да постъпи на служба и да направи тържествена декларация, с която обещава добросъвестно да изпълнява задълженията си съобразно интересите на международната организация.

Задълженията във връзка с изпълнението на същията на служебните правоотношения се определят в длъжностната характеристика на международния служител. Правилата за човешките ресурси на организацията дефинират общите принципи за задълженията на международния служител и като такива те представляват съществена част от правната основа, върху която се формират служебните правоотношения на персонала на международната организация². При изпълнението на задълженията си международните служители не следва да получават, нито да приемат указания от което и да е правителство или от която и да е друга институция, намираща се извън структурата на международната организация³.

Качественото изпълнение на служебните задължения поражда съответни права за служителя, които обаче не включват правото на продължаване на служебното пра-

¹ Вж. Къндева, Е., Б. Йорданов. Правен режим на държавната служба. С., 2002, с. 167.

² Решението на Административния трибунал на Международната организация по труда (МОТ) № 2732, 9.07.2008, както и всички останали решения на този трибунал, на които има позовавания в настоящата статия, са достъпни в интернет на адрес http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblex_browse.search?p_lang=en&p_advanced=Y.

³ Такава постановка има практически във всички междуправителствени организации. Вж. например Правилата за човешките ресурси на Организацията за забрана на химическите оръжия (Правило 1.4 (а), на Европейската асоциация за свободна търговия (Правило 6) и др.

воотношение, което е с определен срок. В този смисъл според практиката на Административните трибунали на ООН⁴ и на МОТ⁵ служителят не би следвало да има очаквания за продължаване на служебното правоотношение, в което той е страна, тъй като това е въпрос, който се разглежда независимо от начина на изпълнение на служебните задължения.

Административноправният характер на служебните правоотношения се отразява на естеството на задълженията на служителите към техните преки административни ръководители и обратно на задълженията на административните ръководители към служителите. Преките ръководители имат мениджърски функции по отношение на подчинените си и са длъжни да осигуряват хармонична среда на взаимно уважение на работното място, която включва оценка на работата на служителите въз основа на обективни критерии, откритост за всякакви лични мнения и възгледи и проява на безпристрастност. Международната организация има задължението да направлява работата на служителите, особено на тези, които са в изпитателен срок, и в случаите на незадоволително изпълнение на служебните им задължения своевременно да ги предупреди⁶.

Съществуват определени *задължения на служителя във връзка с начина на изпълнение на съответната длъжност*. В основата на качествата, които следва да притежават международните служители, са най-високите стандарти на ефективност, компетентност и почтеност. Ефективността на работата на международния служител може да се измери със съответствието на вложените финансови и материални ресурси, предоставени в разпореждане на служителя, с постигнатите резултати в изпълнението на дадено служебно задължение. Компетентността зависи от равнището на общите и специалните знания на служителя, които той практически прилага за осъществяване на задълженията си, включени в длъжностната характеристика. Концепцията за почтеност включва наличието на такива нравствени качества, като искреност, честност, безпристрастност и неподкупност.

Международните служители имат задължения и извън служебното правоотношение, в което те са страна. Международните служители не следва да се ангажират в каквато и да е дейност, която да е несъвместима с техния статут, особено в публичната сфера, което би се отразило негативно на тяхната независимост и безпристрастност. Не може да се очаква, разбира се, международните служители да се откажат от своите национални чувства и привързаност към определени политически, религиозни и други идеи.

Служителите в международните организации имат определени задължения да не предоставят на физически лица и организации каквато и да е информация, която им е известна поради естеството на извършваните служебни задължения, освен когато за това са упълномощени от висшия административен ръководител. За тази цел се пред-

⁴ Вж. United Nations Administrative Tribunal Judgments No. 1254 (*Abalu*), 2005; No. 980 (*Baldwin*), 2000; No. 907 (*Salvia*), 1998.

⁵ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2678, 6 February 2008.

⁶ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2700, 6 February 2008.

приемат специални мерки за дефиниране на *конфиденциалната информация* в организацията и задълженията на служителите за нейното класифициране, съхраняване и разпространение.

Правата върху интелектуалната собственост, в това число върху авторски права и патенти⁷, придобити с участието на международните служители при осъществяване на служебните им задължения, са собственост на международната организация и служителите в нейния секретариат не следва да имат каквито и да било претенции в това отношение.

Определени дейности на международните служители извън преките им служебни задължения могат да се осъществяват само с предварителното одобрение на висшия административен ръководител. Правилата за човешките ресурси на международните организации съдържат конкретни разпоредби относно изискванията, които следва да бъдат спазени, за да се даде съответното разрешение от ръководителя на международната организация. Ако последният прецени, че не следва да даде разрешение за извънслужебна дейност, той следва да обяви на какво основание е извършил отказа.

Първото изискване, което трябва да бъде спазено, за да се разреши осъществяването на дадена извънслужебна дейност, е, че не трябва да има конфликт с официалните функции на международния служител или с неговия статут на такъв служител. Особено укоримо например би било поведението на международен служител, който управлява собствена компания, чийто предмет на дейност съпада с професионалните му задължения в международната организация⁸. Второто изискване се състои в това, че извънслужебното занимание не трябва да бъде насочено срещу интересите на международната организация.

Личният живот на служителя обаче не може да бъде основание, което международната организация да използва за обосноваване на свои административни актове. Така например обстоятелствата, свързани с определени граждански или наказателни процесуални действия по отношение на международния служител, са релевантни за администрацията на организацията само ако те засягат пряко неговите служебни задължения⁹.

ПРАВА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Международният служител притежава общопризнатите права и свободи на физическите лица съгласно действащите юридически актове, в това число свобода на словото. Тази свобода следва да се упражнява в определени граници както от отделните

⁷ Вж. Regulation 1.7, Regulations and Rules of the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, Austria, 2001, p. 23.

⁸ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 1363, 13 July 1994.

⁹ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 1312, 31 January 1994.

служители, така и от професионалните организации и синдикалните съюзи, които защитават техните права. Така например съгласно прецедентното право на Административния трибунал на МОТ отказът на администрацията на международната организация да разреши разпространението на определена информация до международните служители има законните си основания само ако се накърнява авторитетът на международната гражданска служба или пък се нарушават индивидуалните интереси на служителите¹⁰. От друга страна, международните служители имат право на достъп до всяка информация, въз основа на която висшият административен ръководител обосновава решението си, което е против интересите на служителя¹¹. Особено място сред правата на международния служител заемат равенството и отсъствието на дискриминация на каквото и да е основа. Международните административни трибунали са последователни в придържането си към позицията, че дискриминация е налице, когато служители, които се намират в една и съща правна ситуация, се третират по различен начин¹².

Международният служител има *право на заплата*, която по юридическата си природа представлява насрещната престация¹³, дължима от органа по назначаването в качеството му на висш представител на организацията за изпълнените от служителя ангажименти, произтичащи от служебното правоотношение. Правото на заплата възниква от деня на встъпване на международния служител в длъжност и се прекратява с прекратяването на служебното правоотношение. Действащата система за рангове и степени в международната гражданска служба спомага за нейното унифициране и прилагане на практика на принципа за мобилност на международните служители.

При изпълнение на служебното правоотношение международният служител има право на различни видове *почивки*, които се регулират с различни вътрешни актове на международната организация. Правото на почивка е субективно право¹⁴ на служителя.

Международните служители имат право на платен годишен *отпуск*, отпуск до родното място (*home leave*) и специален отпуск. Особено място сред платените отпуски заема отпусъкът по майчинство.

Правото на пенсия или участие в съответен паричен фонд на служителите в системата на ООН и другите международни организации обикновено възниква при назначения за шест месеца или по-дълъг период от време. Най-старата пенсионна система, прилагана от международните организации, е създадена в системата на ООН през 1948 г. Участието в пенсионния фонд на ООН е задължително за всички служители, които работят в една от международните организации – участнички във фонда,

¹⁰ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2227. 16 July 2003.

¹¹ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2700, 6 February 2008.

¹² Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2700, 6 February 2008.

¹³ За същността на заплата на държавния служител вж. **Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев**. Коментар на Кодекса на труда. С., 1995, с. 186.

¹⁴ За правото на почивка като субективно право на държавния служител вж. **Мръчков, В. и др.** Трудови отношения и държавна служба. С., 2000, с. 570.

и които участват в служебно правоотношение за срок от шест месеца или за по-дълго време. Задължението за участие в пенсионния фонд се прекратява с излизането на дадена международна организация от списъка на организациите, участващи в пенсионния фонд на ООН, при смърт или напускане на международния служител.

Редица междуправителствени организации, които са възприели некариерния принцип на управление на човешките ресурси, участват в друга система за социално обезпечаване на международните служители. Всяка от тези организации е създава така наречения спестовен фонд (Provident Fund), който до голяма степен следва основните положения на организация и принципи на действие като пенсионния фонд на ООН. Съществува една основна разлика и тя се състои във факта, че след прекратяване на участието си в спестовния фонд в предвидените в нормативните документи случаи международният служител получава натрупаните суми наведнъж в резултат на участието си във фонда. В този смисъл участието на служителя в спестовен фонд не му дава право на пенсия в смисъл на парична сума, получавана всеки месец от осигуреното лице, и в случай на смърт – от правоимащите наследници, в размер и вид, предвиден в правните разпоредби.

Правото на здравно осигуряване е задължително за международните служители и те участват в съответна схема, одобрена от висшето длъжностно лице. Правото на обезщетение на международните служители възниква при случаи на смърт, нараняване или болест, както и при загуба и повреждане на лични вещи в резултат на изпълнение на служебни задължения. Правото на международната гражданска служба съдържа един доста добре разработен механизъм за осигуряване, който е предназначен да прехвърли риска от работодателя върху осигурителната система¹⁵. Отделни са хипотезите на възникване на право за обезщетяване на международните служители в резултат на решение на административна юрисдикция при уважаване на техни жалби. *Правото на членство в политически партии* е разрешено при условие, че то не поражда задължения, които са несъвместими с независимостта и безпристрастността на международните служители. На същите принципи се основава и правото за гласуване. Така например служителят би могъл да заеме публична длъжност с политически характер само при условие, че прекрати служебното си правоотношение с международната организация. В противен случай такова действие на служителя е основа за дисциплинарно наказание¹⁶.

Правото на стачка на международните служители поражда интересни теоретически и практически въпроси, свързани с правното му съдържание и начините за упражняването му¹⁷. Въпреки че служителите не са имали право на стачка при формирането на международната гражданска служба, под влияние на редица национални

¹⁵ По подобен начин се регулират и обезщетенията по трудовото правоотношение. Вж. **Василев, А.** Обезщетение по трудовото правоотношение. С., 1997, с. 22.

¹⁶ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 1061, 29 January 1991.

¹⁷ Вж. **Beigbeder, Y.** La grève dans les institutions des Nations Unies. – Revue belge de droit international, 1975, Vol. 11, 120–128; **Miller, A. J.** Strikes by international officials: Smith v. the secretary-general of the United Nations. – Syracuse Journal of International Law and Commerce, 1980, Vol. 7, 153–163; **Vandersanden, G.** Le droit de grève des fonctionnaires communautaires. – Revue du Marché Commun et l'Union européenne, 1971, Vol. 14, 465–475.

държавни служби и развитието на основните човешки права правото на стачка постепенно се признава като основно право на международните служители в повечето международни организации¹⁸. Правото на стачка се счита за общопризнато съгласно прецедентното право на административните трибунали. Резонният въпрос, който винаги се поставя обаче, е дали това право е упражнено колективно, или е личен акт на неспазване на задълженията от страна на съответния международен служител¹⁹. Упражняването на правото на стачка не би следвало да бъде подчинено на предварителното разрешение от администрацията за ползване на отпуск или друго разрешено отсъствие. Използването на такъв подход би било несъвместимо с правото на стачка на служителите²⁰.

*Правото на защита на личните данни*²¹ е основно право на служителя²². Развитието на съвременните информационни и комуникационни технологии довежда до предефиниране на начините, по които личните данни се създават, събират, архивират, съхраняват и разпространяват. С такива данни разполагат различни субекти в публичния и частния сектор, но особени задължения към правото на защита на личните данни имат международните организации. Така международната организация не би могла да не гарантира достъпа на служителя до всяка по-значителна информация, която е част от личното му досие. Упражняването на това право на служителя дава възможност за последващи действия по опровергаването или допълването ѝ²³.

В рамките на Европейския съюз през 1995 г. Парламентът и Съветът приеха Директива 95/46/ЕС²⁴, която установи определен регулаторен механизъм за действие с лични данни. Този документ бе изменен и допълнен с Директива 2002/58/СЕ²⁵. В този контекст следва да се отбележи чл. 8 от Хартата за основните права на Европейския съюз, който потвърди правото на защита на личните данни. Специално се отбелязва, че разпространяването на данните следва да става със съгласието на заинтересованото физическо лице или на съответна юридическа основа. Освен това се гарантира правото на достъп на всяко физическо лице до данни, които лично го засягат.

В рамките на Секретариата на ООН отделите по човешките ресурси поддържат лични и медицински дела на всеки служител. Съгласно практиката, утвърдена от генералния секретар на ООН, в личните дела на служителите не следва да попадат неблагоприятни за тях писма, доклади и други писмени материали без тяхно знание и без

¹⁸ Известни са първите стачки на служителите на МОТ и ЮНЕСКО през 1962 г., както и стачката на служителите на Европейските общности и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие през 1964 г. Вж. **Schermers, H., N. Blokker**. *International Institutional Law*. Boston/Leiden, 2003, p. 381.

¹⁹ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2342, 7 May 2004.

²⁰ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2493, 1 February 2006.

²¹ Вж. **Каменова, Ц.** *Международноправна уредба на защитата на лични данни*. – *Правна мисъл*, 1999. № 1, 51–61.

²² Вж. **Сампос, Х.** *The right of Personal Data Protection (PDP): A Fundamental Right of Staff*. Достъпна в интернет на адрес <http://www.unspecial.org/UNS655/t32.html>.

²³ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 1756, 9 July 1998.

²⁴ Вж. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

²⁵ Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

да е използвана възможността за предоставяне на съответни бележки и коментари от страна на служителя. Международната организация има информация за физическата и психическата годност на служителите си, която се съдържа в медицинските лични дела. Тази информация се счита конфиденциална и достъпът до нея се осъществява при определени условия. Служителите обаче имат право на достъп до личните си медицински дела²⁶.

ОТГОВОРНОСТ НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Въпросът за отговорността на международните служители е един от основните институти на правото на международната гражданска служба и е тясно свързан с въпроса за дипломатическите привилегии и имунитети. Международният служител носи дисциплинарна, гражданска, наказателна и имуществена отговорност в предвидените в нормативните актове случаи, които визират разглеждане на отговорността и от други отрасли на правото.

Дисциплинарната отговорност на международните служители се носи за виновно неизпълнение на служебните им задължения и в този смисъл тя принципно не се различава от търсенето на дисциплинарна отговорност на държавните служители в националните правни системи²⁷. Съществуват редица общи елементи на понятието и основанието на дисциплинарната отговорност по трудовото право²⁸ и дисциплинарната отговорност в правото на международната гражданска служба. В същото време следва да се подчертае, че дисциплинарна отговорност се носи от международните служители при нарушения от по-общ характер, които да касаят правилното и ефективно функциониране на международната гражданска служба като цяло. В този смисъл нарушенията биха могли да излязат извън преките рамки на съответното служебно правоотношение на служителя, в което изцяло или чрез позоваване на други нормативни актове се определя кръгът на служебните задължения.

Дисциплинарното нарушение е правонарушение, което се характеризира със следните белези: а) то е човешко деяние, в което се обективира поведението на служителя, и има две форми: действие и бездействие; б) то е противоправно деяние, което се проявява в обективното несъответствие между правно дължимото и фактически осъщественото поведение на дееца²⁹; в) деянието е виновно, което визира субективната страна на нарушението и се проявява в двете форми на вината – умисъл и непредпазливост (небрежност). Към субективната страна на дисциплинарното нарушение се отнасят мотивите и целите, от които се е ръководил служителят при извър-

²⁶ Вж. United Nations Administrative Tribunal Judgment No. 872: Hjelmqvist of 31 July 1998. Достъпен в интернет на адрес <http://www.un.org/staff/panelofcounsel/atjsum98.htm>

²⁷ Вж. Къндева, Е., Б. Йорданов. Цит. съч., 201–224.

²⁸ Вж. Мръчков, В. Трудово право. 5. прер. и доп. изд. С., 2006, 462–473.

²⁹ Вж. Коментар на Кодекса на труда..., с. 303.

шване на деянието, и те имат значение, както при административноправната, така и при наказателноправната отговорност, на смекчаващи или отежняващи вината обстоятелства.

Отсъствието на който и да е от елементите, влизащи в състава на дисциплинарното нарушение, независимо дали е свързан с неговата обективна или субективна страна, води до дисквалифициране на деянието като нарушение и отпадане на възможността за търсене на дисциплинарна отговорност на международния служител.

Нормативните актове на международните организации избягват предвидените мерки при извършване на дисциплинарни нарушения „дисциплинарни наказания“. Те визират изчерпателно дисциплинарите „мерки“, както следва: писмено порицание от висшия административен ръководител; загуба на една или повече степени в ранга; отлагане за определен период на възможността за увеличаване на степените в рамките на ранга; преустановяване на служебните задължения без заплащане; глоба; понижение в службата; отстраняване от длъжност със или без предизвестие; дисциплинарно уволнение. Някои действия, които са предприети по отношение на служителя, не се считат за дисциплинарни мерки по смисъла на нормативните актове на организацията, в това число: устно или писмено порицание от прекия административен ръководител; възстановяване на пари, които се дължат на международната организация; временно преустановяване на служебните задължения по време на разследването, предшестващо налагането на дисциплинарни мерки.

Дисциплинарната мярка представлява неблагоприятната последица, която следва да понесе международният служител при виновното неизпълнение на служебните си задължения. В дисциплинарите мерки е заложен специалната и генералната превенция на правото, в това число във въздействието, което администрацията на организацията упражнява върху извършителя на дисциплинарното нарушение, независимо от волята му; дисциплинарната мярка засяга определени права и интереси на дееца; изразява отрицателната оценка на общността от държави, създали международната организация и приели съответни правила за поведение на нейния персонал; тя има за цел да предотврати извършването на нови нарушения на служебните задължения от същия служител или от други служители, по отношение на които действа възпиращо³⁰.

Жалбата на служителя по повод на дисциплинарна мярка, която е наложена от висшия административен ръководител, след разглеждането ѝ от смесената дисциплинарна комисия на международната организация следва да се представи директно на международен независим трибунал съгласно нормативните разпоредби на организацията.

В случаите на подадена жалба по повод на наложена дисциплинарна мярка международните административни трибунали правят преценка на редица обстоятелства, в това число:

³⁰ В този смисъл са разкрити характерните особености на наказанието по нашето наказателно право у **Златарев, Е.** Основни понятия на наказателното право. – Във: Основи на правото. Книга първа. С., 2003, с. 317.

а) дали фактите, които имат отношение към налагането на дисциплинарното наказание, са установени точно от компетентните органи на организацията³¹; б) дали според установените факти противоправното поведение на служителя представлява обикновено, или тежко нарушение, като разграничаването между тях е на основата на практически съображения и се отчита презумпцията за невинност³²; в) дали е нарушена процедурата за търсене на дисциплинарна отговорност на международния служител и особено обосноваването на констатираните нарушения³³ и правото на служителя да участва в обсъждането на представените доказателства³⁴; г) дали наложената дисциплинарна мярка е легитимна, т.е. дали е нормативно определена и дали тя е пропорционална на извършеното нарушение. Така например се приема, че наложената мярка „дисциплинарно уволнение“ е пропорционална на извършените виновно нарушения от служителя, когато той е бил неколкократно предупреждаван да преустанови поведението си, което е било в рязко противоречие с действащите правила за персонала на международната организация³⁵.

Според установената практика на прецедентното право, следвано от международните административни трибунали, организацията следва да информира засегнатия международен служител, че е започнато съответно дисциплинарно производство, което дава възможност на служителя да участва в разискванията на смесената дисциплинарна комисия, която действа на принципа на състезателното начало. И ако служителят не е заявил по надлежния ред, че се отказва от правната възможност неговият случай да се разисква в комисията, а в същото време висшият административен ръководител е основал решението си за налагане на дисциплинарна мярка на факти, които не са могли да бъдат разисквани в комисията, то това решение се обявява за нищожно от административните трибунали³⁶.

Административните трибунали са чувствителни към предпоставките за гарантиране на ефективна защита на служителите и особено когато служителите се поставят от администрацията на организацията в ситуации сами да доказват своята невинност. В правото на международната гражданска служба, както и в наказателния процес действа оборимата презумпция, че обвиняемият се счита за невинен до доказване на противното. Важното в случая е, че тежестта на доказването лежи изцяло върху административния орган на международната организация. В случаите, когато това правило не се спазва, трибуналите следват последователна линия за обявяване на административните решения за налагане на дадени дисциплинарни мерки за нищожни³⁷.

Справедливият апелативен процес в рамките на отделната международна организация е от съществено значение за функционирането на международната граждан-

³¹ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2616, 7 February 2007.

³² Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2396, 2 February 2005.

³³ Вж. United Nations Administrative Tribunal Judgment No. 2496, 1 February 2006.

³⁴ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2475, 6 July 2005.

³⁵ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2719, 9 July 2008.

³⁶ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2254, 16 July 2003.

³⁷ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2282, 4 February 2004.

ска служба. Както вътрешнонационалният административен процес, така и обжалването пред международните административни трибунали не трябва да съдържа злоупотреба с власт. Освен това обжалването на индивидуалните административни актове пред висшия административен ръководител не следва да пречат на служителите да упражняват правата си. Нещо повече – администрацията на международната организация е задължена да подпомага служителите си в това отношение³⁸. Административните трибунали приемат като едно от най-сериозните нарушения на правата на международните служители предприемането на насрещни обвинения от страна на администрацията само поради факта на подаване на съответна жалба от страна на служителя. Основателно се счита, че поради спецификата на служебните правоотношения международните служители не могат да защитават правата си в националните правни системи и поради това могат да упражнят правната възможност за обжалване единствено на основата на механизмите според Правилата за човешките ресурси. На тази основа, ако международен служител се накаже с дисциплинарна мярка само защото е обжалвал дадено административно решение, счита се, че е налице злоупотреба с власт, което води до обявяване на съответното решение на администрацията за нищожно³⁹.

ПРИВИЛЕГИИ И ИМУНИТЕТИ НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Международните организации използват различни правни актове като основания за дефиниране на *определени привилегии и имунитети* на техните служители. Така например Организацията на обединените нации и нейните специализирани организации, както и Международната организация за атомна енергия (МААЕ) се основават на Конвенцията за привилегиите и имунитетите на Обединените нации⁴⁰ (по-нататък в текста – Обща конвенция на ООН) и на Конвенцията за привилегиите и имунитетите на Специализираните агенции⁴¹ (по-нататък в текста – Конвенция на специализираните агенции).

Съществуват международни организации, които основават привилегиите и имунитетите на служителите си на конститутивните актове на организациите, които в някои случаи са допълнени от отделни многостранни споразумения за привилегиите и имунитетите. В тази група могат да бъдат включени Световната търговска организация (СТО), Международният орган по морското дъно (МОМД), Международният трибунал по морско право (МТП) и Международният наказателен съд (МНС).

Особено място сред органите на ООН заемат *международните наказателни трибунали* и прилагането на привилегиите и имунитетите на служителите на ООН и други-

³⁸ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2475, 6 July 2005.

³⁹ Вж. ILO Administrative Tribunal Judgment No. 2540, 12 July 2006.

⁴⁰ United Nations Treaty Series 15, 13 February 1946.

⁴¹ United Nations Treaty Series 33, 21 November 1947.

те международни организации пред тези органи представлява определен интерес. Международните наказателни трибунали са създадени от Съвета за сигурност на ООН за упражняване на определени юридически функции, които са необходими за възстановяването и поддържането на международния мир и сигурност⁴². Юридическата природа и независимост на трибуналите не отменя разглеждането им като част от системата на ООН. Общата конвенция на ООН изрично посочва, че нейните положения се прилагат единствено по отношение на държавите. В същото време привилегиите и имунитетите на служителите на ООН не биха могли да се прилагат във връзка с различни органи на ООН, в това число международните наказателни трибунали, които представляват неотменима част от самата организация. Следователно международните наказателни трибунали, създадени от Съвета за сигурност на ООН, имат правомощието да изискват служителите на ООН и нейните спомагателни органи да се явяват⁴³ пред тях и да дават показания. Следва да се подчертае, че спомагателните органи на ООН включват силите на ООН за поддържане на мира, които в много случаи са свидетели на предпологаеми деяния, за извършването на които се носи наказателна отговорност.

В определени случаи генералният секретар на ООН би могъл да отложи действието на имунитета на даден международен служител, ако имунитетът би попречил на действието на справедливостта и би могъл да се отложи, без това да накърни интересите на ООН. По подобен начин *mutatis mutandis* се регулира и въпросът с отлагане на действието на имунитета на служителите на специализираните организации на ООН, МААЕ и експертите в мисия.

Привилегиите и имунитетите са предмет на дипломатическото и консулското право⁴⁴, които са възникнали в резултат на развитието на международното обичайно право. Правото на дипломатическите привилегии и имунитети е кодифицирано във Виенската конвенция за дипломатическите отношения⁴⁵. Дипломатическите привилегии и имунитети на международните организации и на техните служители⁴⁶ се предоставят най-вече чрез конститутивните актове за създаване на организациите и споразуменията със страната – домакин, а съответните правила и норми на служителите съдържат позоваване на тези конститутивни актове⁴⁷. Важно място в правния режим на привилегиите и имунитетите на международния служител заема Общата конвенция

⁴² **Sarooshi, D.** The Powers of the United Nations International Criminal Tribunals. Достъпна в интернет на адрес http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/sarooshi_2.pdf.

⁴³ Решението на Съда за принудително даване на показания в юрисдикциите на общото право е известно като *subpoena ad testificandum*.

⁴⁴ Вж. **Машев, Д.** Дипломатическо и консулско право. С., 2005; **Велчев, Б.** Имуниетът по наказателното право на Република България. С., 2001; **Кожухаров, Й.** Дипломати. Консули. Протокол. С.: ИК „Труд“, 2006.

⁴⁵ United Nations. Treaty Series, Vol. 500, p. 95. Достъпно в интернет на адрес http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf.

⁴⁶ Вж. **Кнапп, В.** Les privileges et immunités des organisations internationales et de leurs agents devant les tribunaux internationaux. – Revue générale de droit international public, 1965, Vol. 69, 615–681.

⁴⁷ Вж. член 1.9 във връзка с чл. 67 на Конституцията на Световната организация по здравеопазване (WHO Staff Regulations and Staff Rules. Geneva, March 2006); чл. 39 във връзка с Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа от 2 септември 1949 г.; Regulation 9, European Free Trade Association Secretariat Staff Regulations, 31 May 2006; Agreement of the Privileges and Immunities of the International Tribunal for the Law of the Sea, adopted on 23 May 1997.

за привилегиите и имунитетите на ООН от 1946 г.⁴⁸ Член 105 от Устава на ООН съдържа също редица положения, отнасящи се до привилегиите и имунитетите на ООН и на нейните служители, които са аналогични на другите междуправителствени организации⁴⁹.

Съгласно раздел 18 от Конвенцията служителите на ООН имат следните привилегии и имунитети: а) съдебно-процесуален имунитет от всякакъв вид, по отношение на всичко казано, написано или извършено от тях в официално качество; б) освобождаване от данъци върху заплатите и възнагражденията, изплатени от ООН; в) изключване на служителите и лицата, които са на тяхна издръжка, от действие на ограниченията по емиграцията на чужденци и държавни повинности; г) предоставяне на служителите и лицата, които са на тяхна издръжка, същите условия за връщане в родината, каквито се предоставят на дипломатическите представители в случаи на международни кризи; д) право да внасят освободени от мита мебели и лични вещи по време на първоначалното заемане на поста в съответната държава. Според раздел 20 привилегиите и имунитетите се предоставят на служителите с оглед защитаване на интересите на ООН, а не за лична изгода на международните служители. В тази връзка функционалният имунитет на служителите се предоставя за изпълнение на техните служебни задължения, като служебният характер на едно или друго действие или бездействие на служителя се определя от генералния секретар на ООН по предложение на Офиса по юридически въпроси.

Всички служители на ООН, независимо от характера на служебните правоотношения, в които те са страна⁵⁰, имат статут на служители по смисъла на Общата конвенция за привилегиите и имунитетите на ООН.

Редица въпроси възникват във връзка с обсега на привилегиите и имунитетите на високопоставените експерти с официална мисия, каквито са например членовете на Комисията по международно право на ООН, участниците в редица комитети, комисии и други органи, в които те са избрани не като представители на съответните държави, а в лично качество. Както преките разпоредби на раздел 22, така и подготвителните работи по неговото изработване не уточняват същността, продължителността и мястото на провеждане на тези мисии. Практиката на ООН показва обаче, че горепосочените лица са експерти с официална мисия по смисъла на раздел 22 на Конвенцията на ООН по привилегиите и имунитетите.

Международният съд на ООН предложи свое съвещателно мнение по раздел 22 на Конвенцията на ООН, според което експертите в мисия имат привилегии и имунитети по време на целия период на съответната мисия, независимо дали се включва пътуване, или не. Освен това тези привилегии и имунитети действат както по отношение

⁴⁸ Общата Конвенция за привилегиите и имунитетите на ООН от 1946 г. е достъпна в интернет на адрес <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/p&i-convention.htm>.

⁴⁹ Вж. например чл. XII на Конституцията на ЮНЕСКО, в който се посочва, че разпоредбите на чл. 104 и 105 от Устава на ООН относно юридическия статут на тази организация, нейните привилегии и имунитети ще се прилагат по същия начин към ЮНЕСКО. Конституцията на ЮНЕСКО е достъпна в интернет на адрес http://www.icomos.org/unesco/unesco_constitution.html.

⁵⁰ Изключение са единствено тези местнонаети лица, които получават възнаграждение на часова база.

на държавата, чийто гражданин е експертът, така и по отношение на държавата, в която той живее постоянно⁵¹.

Съгласно действащите споразумения за статута на участниците в мисиите на ООН по поддържане на мира, които допълват Общата конвенция, специалният представител на генералния секретар на ООН или ръководителят на мисията, главният командващ на въоръжените сили и други висши служители притежават такива привилегии и имунитети, които съответстват на дипломатическите представители съгласно международното право. Молби за отлагане на действието на имунитета обикновено се отправят до генералния секретар на ООН от ръководителя на съответната мисия.

Освобождането от плащане на данъци по местното право е един от аспектите на дипломатическите привилегии, които са обект на практически и научен интерес. Счита се, че освобождането от данъци е израз на равенството на държавите и еднаквото отношение към всички международни служители. Съгласно общите принципи на данъчното право данъците следва да се привеждат на държавата, на територията на която се работят заплатата и добавките към нея. Ако се спазва този принцип, държавата – домакин на международната организация, би следвало да се постави в привилегировано положение по отношение на всички останали държави-членки на организацията, което би нарушило принципа на суверенното равенство между държавите. От друга страна обаче, ако държавата-домакин събира съответните данъци, то те биха били еднакви спрямо всички международни служители с еднакъв ранг. Не е такава хипотезата, ако предположим, че всяка държава-членка събира данъците на гражданите си, които са международни служители. В този случай би се нарушил принципът за еднаквото отношение към всички международни служители, тъй като данъчните правила в различните държави са различни⁵².

Освобождането от данъци не е безгранично и то зависи от нормативната регламентация, която е валидна за международните служители и която обикновено се конкретизира в споразумението за седалището на организацията. Ако например организацията се реструктурира и сключи ново споразумение с държавата-домакин, което регулира по рестриктивен начин привилегиите на служителите, то последните не биха могли да се позовават на така нареченото придобито право (*acquired right*)⁵³.

Освобождането от данъци се прилага по отношение на официалната заплата на служителя, докато приходите от други източници би следвало да подлежат на облагане по вътрешното право на държавата, чийто гражданин е международният служител⁵⁴. Предмет на различни виждания обаче е въпросът дали приходът, който служителят е получил като заплата, освободена от данъци, следва да се отчита при изчисляването на

⁵¹ Вж. Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. Advisory Opinion of the International Court of Justice, 15 December 1989 (Case of Mr. Dumitru Mazilu as Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities).

⁵² Schermers, H., N. Blokker. Op. cit., 371–373.

⁵³ Вж. Apprill, C. La notion de „droit acquis“ dans le droit de la fonction publique internationale: regard sur le droit positif. – Revue générale de droit international public, 1983, Vol. 87, 315–358; вж. също ILO Administrative Tribunal Judgment No. 372, 18 June 1979.

⁵⁴ Вж. Schermers, H., International Institutional Law, p. 125.

данъците от други източници на приход. Според Шермес международните служители не влизат в категорията на „нуждаещи се“, чийто приход следва да подлежи на по-ниска степен на облагане, и те следва да си плащат данъците подобно на всеки данъкоплатец с подобна заплата и допълнителен приход⁵⁵.

Съдът на Европейските общности решава по друг начин горепосочения въпрос⁵⁶. Той счита, че привилегиите и имунитетите на служителите на Европейските общности и специално освобождаването от данъци, въпреки че е предоставено в интерес на Общността, е гарантирано пряко на служителите като тяхно индивидуално право. Специално се подчертава, че ако държава-членка на Общността приеме законодателна или административна мярка, която противоречи на общностното право, то тя е длъжна да отмени мярката и да изплати обезщетение за незаконните последици. Подобна позиция заема и Секретариатът на ООН⁵⁷.

Считам, че съществуват достатъчно основания да се отбележи, че в условията на днешните международни отношения абсолютният имунитет от съдебно разглеждане е анахронизъм, който е несъвместим с принципите на справедливостта и правосъдието⁵⁸. Може да се направи изводът, че тъй като достъпът до правосъдие е общопризната норма на международното право (*jus cogens*), то като такава тя има приоритет през спазването на имунитета, ако не съществува друг юридически начин да се удовлетворят съответните иски във връзка с действието на международната гражданска служба⁵⁹. В този смисъл е и едно решение на Европейския съд по правата на човека, който приема, че „материален фактор“, определящ дали съдебно-процесуалният имунитет е допустим съгласно Европейската конвенция за правата на човека, зависи от това дали засегнатите физически лица притежават съответни алтернативни средства за ефективна защита на правата си⁶⁰.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Статутът на международните служители е важен елемент на правото на международните организации. Неговото укрепване представлява гаранция както за независимостта на международните организации като самостоятелни субекти на съвременното международно право, така и за спазване на общопризнатите права и свободи на човека. Тази тенденция последователно се отстоява и чрез практиката на административните трибунали на международните организации.

⁵⁵ Вж. Schermers, H. Ibid.

⁵⁶ Вж. *Judgment of the Court of 16 December 1960. Jean-E. Humblet v. Belgian State. Case 6/60.*

⁵⁷ Вж. Schermers, H. *International Institutional Law*, Vol. I, Leiden, 1972, 215–216.

⁵⁸ Вж. Wellens, K. *Fragmentation of International Law and Establishing an Accountability Regime for International Organizations: the Role of the Judiciary in Closing the Gap.* – *Michigan Journal of International Law*, 2004, Vol. 25, p. 18.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Вж. *European Court of Human Rights Case of Waite and Kennedy v. Germany* (Application no. 26083/94), Judgment of 18 February 1999.

Владимир Ранков
Ст.н.с. д-р Стоян Сталев

НОВИТЕ ПРОМЕНИ В ЗАКОНА ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ

С изменението на Закона за насърчаване на инвестициите (ЗНИ), в сила от 30.06.2007 г. (изм. и доп., ДВ, бр. 42 от 29.05.2007 г.), се разшири и прецизира системата от насърчителни мерки за първоначални инвестиции в дълготрайни материални и нематериални активи и свързаните с тях нови работни места съгласно Регламент (ЕО) № 1628/2006 на Европейската комисия за прилагане на чл. 87 и 88 от Договора по отношение на националната регионална инвестиционна помощ. На 21.09.2007 г. влезе в сила и изцяло нов Правилник за прилагане на ЗНИ (ППЗНИ) (обн., ДВ, бр. 76), съобразен с разширения и частично променен обхват от насърчителни мерки спрямо инвеститорите в Република България.

Какви бяха мотивите, довели до законодателна промяна на закона, прилаган в последната си редакция от средата на 2004 г.?

Натрупаната практика през този близо 3-годишен период показва необходимостта от изменения в няколко насоки.

Преди всичко, беше необходимо по-детайлно прецизиране на приложното поле на закона. Редакцията на „стария“ чл. 12 ЗНИ фактически представляваше една твърде широка рамкова дефиниция на понятието „насърчавана инвестиция“, което предоставяше правната възможност и задължение в един последващ етап българската държава да подпомага с цялата гама от насърчителни мерки както проекти в индустриалното производство, така и развитието на туристически центрове, голф игрища и търговски молове. В дългосрочен аспект това не би било в съзвучие с правителствената стратегия за насърчаване на производствата на стоки и услуги с висока добавена стойност, създаващи трайна заетост.

Наред с това, с новите промени на ЗНИ и ППЗНИ бяха ясно разграничени функциите и компетенциите на централните и местните органи на власт относно прилагането на нормативната уредба в тази област и особено на изпълнителния орган на тази политика в лицето на Българската агенция за инвестиции (БАИ) към Министерството на икономиката и енергетиката.

Следва да се има предвид, че новите промени на ЗНИ запазиха основните принципи на равнопоставеност на местни и чуждестранни инвеститори и стриктно съответствие с изискванията на Закона за държавните помощи, както и факта, че инвестиционните планове, получили сертификат за клас инвестиция по стария ред, се насър-

чават до осъществяването на инвестицията за срок, не по-дълъг от три години, смятано от датата на издаване на сертификат (§ 35, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на ЗНИ).

Основните условия за насърчаване на първоначални инвестиции съгласно чл. 12 ЗНИ накратко са следните:

- Насърчават се инвестиции в ново предприятие, разширяване на съществуващо предприятие, нови продукти или технологии. *Изключват се инвестиции, свързани с приватизационни и концесионни сделки.*

- Инвестициите трябва да бъдат осъществени в следните сектори: преработваща промишленост, производство на електроенергия от възобновяеми източници, услуги в компютърни технологии, научноизследователска и развойна дейност, образование и хуманно здравеопазване.

- Не се насърчават инвестиции в отраслите въгледобив, стоманодобив, корабостроене, производство на синтетични влакна.

Наред с това бяха прецизирани и допълнителните условия, на които трябва да отговаря една инвестиция, за да бъде сертифицирана:

- най-малко 80% от бъдещите общи приходи да бъдат от основната дейност;
- най-малко 40% от приемливите разходи за инвестицията да се финансират със собствени или привлечени средства на инвеститора;
- работните места да се поддържат най-малко 3 години от датата на реализация на проекта;
- инвестицията да се поддържа най-малко 5 години от датата на реализация на проекта.

Инвеститорът следва да подаде заявление до изпълнителния директор на агенцията за получаване на сертификат за клас инвестиция, в което посочва мерките за насърчаване, които желае да ползва. Към него се прилага инвестиционен проект и необходимите документи посочени в ППЗНИ.

Нов момент е разделянето на инвестициите за сертифициране според размера им на два класа. Натрупаната практика по сертифициране показва, че поради недостатъчните насърчителни мерки, предвидени за стария трети клас, инвеститорите не проявяват интерес към сертифициране в тази група. Минималният размер на новите класове е определен в ППЗНИ, както следва:

Клас А – **70 млн. лв.**;

Клас Б – **40 млн. лв.**

Когато първоначалната инвестиция се осъществява изцяло в административните граници на общини, които за предходната година преди текущата имат равнище на безработица **със или над 35 на сто по-високо от средната за страната**, минималният размер на инвестициите в един обект е:

Клас А – **35 млн. лв.**;

Клас Б – **20 млн. лв.**

Когато първоначалната инвестиция се осъществява изцяло в административните граници на общини, които за предходната година преди текущата имат равнище на

безработица до **35 на сто по-високо от средната за страната**, минималният размер на инвестициите в един обект е:

Клас А – **45 млн. лв.**;

Клас Б – **25 млн. лв.**

Минималният размер на инвестициите в един обект във високотехнологични дейности от индустриалния сектор на икономиката е:

Клас А – **35 млн. лв.**;

Клас Б – **20 млн. лв.**

Минималният размер на инвестициите в един обект във високотехнологични дейности от сектора на услугите е:

Клас А – **24 млн. лв.**;

Клас Б – **14 млн. лв.**

Сертификатът определя класа инвестиция и правата на инвеститора по закона. По реда на ЗНИ инвестициите се насърчават чрез:

1. съкратени срокове за административно обслужване – **клас А и Б**;
2. индивидуално административно обслужване, необходимо за осъществяване на инвестиционния проект – **клас А**;
3. придобиване право на собственост или ограничени вещни права върху недвижими имоти – частна държавна и частна общинска собственост – **клас А и Б**;
4. финансово подпомагане за изграждане елементи на техническата инфраструктура, необходими за осъществяване на един или повече инвестиционни проекти – **клас А**;
5. финансово подпомагане за обучение за придобиване на професионална квалификация на лица до 29-годишна възраст, включително и на стажанти от висшите училища в страната, заели новите работни места, свързани с инвестициите – **клас А и Б**.

Новост е въвеждането на насърчителна мярка за обучение по предложение на министъра на икономиката и енергетиката, което се приема от Министерския съвет (МС). Необходим е проект за обучение, указващ вида, целта, срока, броя обучаващи се, планираните разходи и др. (чл. 44 ППЗНИ).

Стеснено е и приложното поле на понятието „инфраструктурна помощ“ – съгласно чл. 22б ЗНИ МС може да отпуска средства единствено за „...изграждането на елементи на техническата инфраструктура – местни пътища и улици – публична общинска собственост, водоснабдителни и канализационни мрежи и съоръжения – публична общинска и държавна собственост...“. Мотивите за тази промяна бяха, от една страна, приватизацията на електроразпределителните дружества и на други, имащи отношение към техническата инфраструктура (в най-голям брой от случаите високотехнологичното окабеляване и изграждането на трансформаторни станции се посочва като желано от инвеститорите и създаващо трудности), и оттам неизбежната колизия със Закона за държавните помощи предвид прякото подпомагане на частни субекти в конкурентна среда, така както и географската разпокъсаност на разнообразните по

вид проекти, което в крайна сметка водеше до икономически нецелесъобразно разходване на средства от държавния бюджет.

Относно придобиването право на собственост или ограничени вещни права върху недвижими имоти – частна държавна и частна общинска собственост, бе премахнато изискването съответната процедура да се инициира по предложение на БАИ с оглед намаляване на бюрократични пречки и елиминирание на субективния фактор. Сега това се осъществява при директното предложение на сертифициран инвеститор пред съответния компетентен орган. Отпадна и възможността за безвъзмездно прехвърляне право на собственост или ограничени вещни права върху държавни или общински терени.

Индивидуалното административно обслужване от страна на служители на БАИ се запази единствено пред централните органи на изпълнителната власт, а в останалите случаи се осъществява от длъжностните лица от администрацията на териториалните органи на изпълнителната власт (чл. 22, ал. 1 ЗНИ). Промяната се наложи поради ограничената експертна численост на агенцията, непозволяваща качествено обслужване на близо 100-те сертифицирани проекта. Същевременно в голям брой от случаите спецификата на процедурите изисква личното присъствие на съответни специалисти от страна на инвеститора пред дадени институции по време на набавяне на необходимата техническа информация.

Все още краткото време на прилагане на новата редакция на ЗНИ и новия ППЗНИ не позволява очертаването на тенденции и категорични изводи. Следвайки подадените в БАИ заявления за сертифициране и прединвестиционни проучвания може да се направи извод, че към момента интересът е фокусиран към разработването и реализацията на проекти, предимно свързани с производство на електроенергия от възобновяеми енергийни източници.

Редно е да се отбележи, че преди всичко ограничените бюджетни ресурси не позволяват пълното разгръщане на насърчителната мярка, свързана с финансово подпомагане за изграждане на елементите на техническата инфраструктура.

Индивидуалното административно обслужване – поради обема, естеството и разнообразието на административните процедури и ограничения състав на агенцията – също не би могло, даже и в сегашната си редакция, да разкрие потенциала си.

Въпреки стесненото приложно поле на новата редакция на ЗНИ, интересът към процеса на сертифициране продължава, насърчаван и от успешната реализация на досега сертифицирани проекти и тяхното успешно подпомагане в резултат на взаимната работа между държавния и частния сектор.

Гл. ас. Теодора Филипова

ПРАВО НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ КОЛЕКТИВНИЯ ТРУДОВ ДОГОВОР

I. ОБЩИ ВЪПРОСИ

Възможността за разширяване на субектния кръг от лица, за които колективният трудов договор поражда правни последици, за първи път е предвидена с измененията на Кодекса на труда от 1992 г. Съгласно чл. 57, ал. 2 КТ, редакция от 1992 г., **„работниците и служителите, нечленуващи в синдикалната организация, могат да се присъединят към него с писмено заявление до работодателя и синдикалната организация, която е сключила договора“**. Текстът претърпя много скоро две последователни изменения – през 1996 и през 2001 г.¹, които се наложиха по-скоро като реакция на практически проблеми от друго естество и внесоха някои допълнителни нюанси, без да засягат принципа на присъединяване, установен в чл. 57, ал. 2.

С първото изменение през 1996 г. в края на законовото предписание относно присъединяването към колективен трудов договор на работници или служители, които не членуват в синдикална организация – страна по договора, беше добавено, че тази възможност се реализира **„без каквито и да е други условия“**.

С второто изменение през 2001 г. се предвиди точно обратното: **че присъединяването ще се извършва „при условия и по ред, определени от страните по договора, така че да не противоречат на закона или да го заобикалят, или да накърняват добрите нрави“**.

Въпросът, който тук ще бъде изследван, е доколко тези два различни по въздействието си модалитети относно правото на присъединяване са се отразили или пък не върху неговото съдържание и правната му природа.

Един задълбочен анализ върху правния механизъм на присъединяването, като предвидена в закона възможност за разширяване действието на колективния трудов договор спрямо лицата, ще помогне по-нататък да се вземе отношение и по твърде разнообразните клаузи, които се срещат във връзка с реда и условията за присъединяване, а също и по оформилата се в правната литература дискусия относно законосъобразността на някои практики.

¹ Обн., ДВ, бр. 2 от 5.01.1996 г. и ДВ, бр. 25 от 16.03.2001 г.

II. ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КАТО СУБЕКТИВНО ПРАВО

Присъединяването към колективен трудов договор от съдържателна страна се изразява в предоставяне на възможност на работниците и служителите, които не членуват в синдикалните организации – страна по договора, да се ползват от уговорените в него по-благоприятни условия на труд в техните индивидуални трудови правоотношения. Още след първоначалната му уредба през 1992 г. в правната литература² се изложи становището, че присъединяването е уредено като **субективно право** на всеки отделен работник от посочения кръг лица, защото неговото упражняване зависи само и единствено от волята и преценката на това лице. През годините това становище остана непроменено и е валидно и след новата редакция на чл. 57, ал. 2 от 2001 г.³ Като основен аргумент се сочи употребата на глагола „може“, с който обикновено в правото се свързват субективните права. Това становище се поддържа и в практиката на МТСП⁴. Твърдение, че присъединяването по чл. 57, ал. 2 КТ е уредено като правна възможност, не се застъпва.

Въпреки че правната характеристика на присъединяването към колективен трудов договор като субективно право не се оспорва, струва ми се, няма да е излишно да се маркират характерните белези на родовото понятие „субективно право“ и да се изследва тяхната корелация с нормата на чл. 57, ал. 2 КТ. По този начин ще се изтъкнат и допълнителни аргументи, че присъединяването към колективен трудов договор по смисъла на чл. 57, ал. 2 КТ е уредено като субективно право на работниците и служителите.

Характерно за природата на субективните права, които отдавна са обект на сериозни научни изследвания, е, че дават на носителите си призната и гарантирана от държавата възможност, която възниква от определен юридически факт и е предвидена в съответна правна норма, да изискват определено поведение от други правни субекти. Проекцията на тези общи за субективните права белези по отношение на присъединяването към колективен трудов договор по чл. 57, ал. 2 КТ изглежда така:

Първо, за присъединяването съществува изрична правна норма и тя се съдържа в разпоредбата на чл. 57, ал. 2 КТ;

Второ, правопораждащият юридически факт на присъединяването е точно определен и обхваща наличието на две задължителни предпоставки:

а) валидно сключен и влязъл в сила колективен трудов договор с работодателя на лицето;

б) липса на синдикална принадлежност на лицето към някоя от синдикалните организации – страна по договора, или въобще към синдикална организация.

² **Мръчков, В.** Действие на колективния трудов договор спрямо работниците и служителите. – Съвременен право, 1993, № 4, с. 16.

³ **Мръчков, В.** – Във: Коментар на Кодекса на труда. 3. изд. С., 1996, 115–118; 4. изд. С., 1997, 115–119; 5. изд. С., 2001, 166–174; 6. изд. С., 2002, с. 167; **Василев, А.** Трудово право. Бургас, 1997, с. 109; **Банова, Е.** Присъединяване към колективния трудов договор. – Във: Трудови отношения и държавна служба-2001. С.: ИК „Труд и право“, 2001, 343–346.

⁴ Писмо № 61/255 от 18.12.2001 г. на МТСП, цитирано по правноинформационна система АПИС 6, <http://www.apis.bg>.

Трето, нормата на чл. 57, ал. 2 КТ предписва и поведението, което носителят на това право може да изисква от другите субекти (страните по договора) – **да не препятстват разпространето на действието на колективния трудов договор спрямо него**, в резултат на което той да придобие по-благоприятни права по индивидуалното си трудово правоотношение и да се ползва от тях.

Начинът, по който се упражнява всяко субективно право, се явява и съществен елемент от правната характеристика на самото право. Именно по този критерий при анализ на законната уредба може да се направи разграничение между субективното право и правната възможност. При субективните права техният носител сам решава дали и кога да се възползва от правото си и в случаите, когато условията за упражняването му са налице, той може да го упражни. Когато е възпрепятстван в упражняването или не получава дължимото поведение от насрещно задължения субект, за него съществува алтернативната възможност да претендира правото си по съдебен ред. При субективните права винаги съществуват законово уредени предпоставки, при наличието на които правото възниква, на които се основава съдебният или друг контрол от страна на държавата и с което на практика се гарантира тяхното реално упражняване. Обратно, при правната възможност за лицата съществува само един възможен модел за поведение, от който обаче те могат да получат реални блага само след субективна преценка на друг субект, в полза на когото е уредено субективно право да я даде или не по своя воля.

Следователно може да се каже, че **на всяко субективно право съответства насрещно задължение или задължения на други правни субекти, докато правната възможност по правило е обвързана с насрещно субективно право на друг субект**. Така например в областта на колективното договаряне като субективно право на синдикалните организации в предприятието е уредена възможността да инициират и участват в преговори с работодателя за сключване на колективен трудов договор (арг. от чл. 52, ал. 1 КТ); за работодателя съществува насрещно правно задължение, неизпълнението на което е свързано със съответна юридическа отговорност (арг. от чл. 52, ал. 2 и 3 КТ). Обратно, сключването на самия колективен трудов договор е уредено като правна възможност за синдикалната организация, защото то изцяло зависи от волята на работодателя да приеме или не предложението му проект за колективен трудов договор. В случаите, когато не бъде постигнато съгласие и като резултат преговорите не приключат със сключване на колективен трудов договор, работодателят не носи никаква юридическа отговорност, защото за него не е съществувало задължение, а **право – да сключи или не колективен трудов договор**.

След като уредбата на присъединяването в чл. 57, ал. 2 КТ предвижда то да става само с писмено волеизявление, оформено не в „молба“, а в „заявление“, и **страните по колективния трудов договор (работодателят и синдикалната организация) нямат уредено в тяхна полза право „да приемат или не“ това заявление**, то може да се потвърди, че присъединяването към колективния трудов договор по смисъла на чл. 57, ал. 2 КТ е уредено като субективно право в полза на определена категория

работници и служители, защото както езиковата формулировка, така и правният анализ сочат към такъв краен извод.

III. ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КАТО ЛИЧНО ТРУДОВО ПРАВО

Друга съществена характеристика на правото на присъединяване към колективен трудов договор е, че то е специфично субективно трудово право. То не може да се причисли нито към международно признатите общочовешки субективни права, нито към конституционно уредените основни субективни граждански права. Това право е уредено само в полза на лица, имащи качеството „работник или служител“, и е свързано с упражняване на други трудови права, произтичащи от трудовото правоотношение на лицето.

Присъединяването също така е уредено като **индивидуално право**, което трябва да се упражни с **лично волеизявление**. Тази му характеристика може да се извлече както от установения в чл. 8, ал. 4 КТ общ принцип, според който трудовите права и задължения са лични и отказът от тях или прехвърлянето им върху други лица е недействителен, така и от конкретната уредба на това право в чл. 57, ал. 2 КТ, която предвижда подаване на писмено заявление, подписано от работниците и служителите. Това заявление може да бъде със свободен текст или по образец (ако е предвидено в самия КТД). При липса на установени в закона задължителни реквизити то трябва да изразява единствено ясната и недвусмислена воля на работника да се присъедини към колективния трудов договор, защото по правната си природа представлява едностранно волеизявление по смисъла на чл. 44 ЗЗД⁵.

Волеизявлението се **адресира до една от страните по колективния трудов договор** (арг. от чл. 57, ал. 2 КТ). Това може да бъде както работодателят, така и ръководството на СО – страна по договора. Изборът на насрещния адресат, чрез който се упражнява правото на присъединяване, зависи изцяло от волята на съответния работник – носител на правото, и този избор е свързан за него с еднакви правни последици. Това законодателно решение замести съществуващото при уредбата на чл. 57, ал. 2 КТ, ред. 1992 г., изискване заявлението за присъединяване да се адресира и до двете страни⁶. Няма пречка обаче и по настоящата правна уредба това заявление да се адресира отново до двете страни⁷.

Личният характер на правото, което поначало е характерно въобще за субективните трудови права, означава още, **че то може да се упражнява само с лични действия, а не и чрез представител**. В този смисъл то не може да бъде упражнено от друго упълномощено лице или пък от синдикалната организация, в която работни-

⁵ Мръчков, В. Цит. съч., с. 194.

⁶ Повече за тази законодателна промяна и практическите последици от нея вж. Мръчков, В. Трудово право. 5. изд. С.: Сиби, С., 2006, с. 803, бел. 1 под линия и цитирани там съдебни решения на ВКС.

⁷ Пак там.

кът членува (в случаите, когато тя не е страна по КТД – бел. авт.). В подкрепа на такава разбирание е практиката на МТСП и съдебната практика⁸. В други страни, като Белгия например, присъединяването към сключен колективен трудов договор е уредено като правна възможност не за отделните работници, а за други синдикални и работодателски организации, които не са страна по договора⁹.

Няма пречка обаче присъединяването да се осъществи **от няколко работници с едно общо заявление**, съдържащо ясен и недвусмислен текст в посочения по-горе смисъл, под който са положени личните подписи на всички работници. Това е така, защото в случая ще са налице множество отделни волеизявления на различни работници, които само технически са изразени в общо „групово заявление“, което се съдържа в един и същ писмен акт¹⁰. Тази форма на съвместяване на волеизявления на повече лица се допуска и е широко разпространена във всички правни отрасли.

IV. ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КАТО ПРЕОБРАЗУВАЩО ПРАВО

Правото на присъединяване към колективния трудов договор е субективно преобразуващо право, защото при него се откриват всички съществени елементи на преобразуващите граждански права и в частност на субективните преобразуващи трудови права¹¹.

На първо място, за разлика от други субективни права, **преобразуващите права са винаги вторични**¹², защото предполагат съществуващо правоотношение. Правото на присъединяване към колективен трудов договор е уредено само в полза на лица, които имат качеството „работник или служител“ (арг. от чл. 57, ал. 2 КТ). Качеството „работник или служител“ е правно качество на лицата, което възниква, когато те придобият трудова дееспособност и станат страна по конкретно трудово правоотношение. Двете предпоставки – наличието на трудова дееспособност и учредяването на трудово правоотношение, трябва да са налице кумулативно, за да се ползва тази им характеристика. С тази функционална връзка с първичното правоотношение е свързана и конкретната определеност на тези права по вид, съдържание, предели на проявление.

⁸ Вж. Писмо № 94–03–114 от 17.07.2001 г. на МТСП. – Във: Трудови отношения–2002. Цит. съч., 348–349; Писмо № 66/52 от 12.08.2004 г. на МТСП. – Във: Трудови отношения–2005. Цит. съч., 334–335; р. № 987–01–III г. о. ВКС, цит. по **Мръчков, В.** Трудово право..., 174–175.

⁹ **Стробант, М.** Социалният диалог и трудовото право в Белгия. – Във: Социалният диалог и трудовото право в Белгия, Германия, Испания, Полша, България, С., 1997, с. 37.

¹⁰ **Мръчков, В.** Действие на колективния трудов договор..., с. 16.

¹¹ Повече за субективните преобразуващи граждански права вж. **Василев, Л.** За преобразуващите субективни граждански права. – Правна мисъл, 1958, № 2, 2–28; **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. С., 1973, с. 178; **Брайков, С.** Преобразуващи и преобразуващи решения. С., 1974, 35–58; **Мръчков, В.** За субективните преобразуващи трудови права. – Във: Актуални гражданскоправни проблеми. С., 1983, 243–259.; **Стойчев, Кр.** Непарични санкции при договорните отношения между фирмите. С., 1990, 59–66.

¹² **Василев, Л.** Цит. съч., 8–12; **Мръчков, В.** За субективните преобразуващи..., 246–248.

Задължителното им реализиране на плоскостта на определено правоотношение разкрива друга тяхна съществена черта – **наличието на активен и пасивен правен субект, между които съществува правна обвързаност**, изразяваща се в задължението на пасивния правен субект да понесе в собствената си правна сфера новите правни последици¹³. Въпреки че законът предвижда волеизявлението на лицето за присъединяване към колективния трудов договор да се адресира по негов избор или до работодателя, или до синдикалната организация – страна по договора, **пасивният субект е само работодателят**, тъй като само в неговата правна сфера настъпва промяна. Тя се изразява в увеличаване на неговите задължения чрез разширяване кръга на работниците и служителите, на които той се е задължил да осигури по-благоприятни условия на труд. В тази посока са и препоръките, които се правят към работниците в правната литература¹⁴, че независимо от настоящата алтернативна възможност заявлението да се адресира „до работодателя или до синдикалната организация – страна по договора“, работодателят трябва „пръв“ да узнае това, за да организира фактическото му прилагане, а не да чака информацията да му бъде препратена от синдикалната организация – страна по договора. В този смисъл е по-добре заявлението да се адресира или само до работодателя, или и до двете страни едновременно.

Независимо че синдикалната организация е страна по договора, спрямо който се упражнява правото на присъединяване, и писменото заявление може да се отправи само до нея или и до нея, наред с работодателя, **тя не може да се квалифицира като пасивен субект при упражняването на това субективно преобразуващо право**. Както вече бе посочено, всяко субективно преобразуващо право предполага наличие на правоотношение между активния и пасивния субект и някаква правна обвързаност между тях, а такава липсва между субектите на това право и синдикалната организация – страна по договора. На следващо място, упражняването на всяко субективно преобразуващо право е винаги свързано с настъпването на определени правни последици. Доколкото със сключването на колективния трудов договор синдикалната организация не поема никакви задължения към работниците или служителите, а присъединяването дава право на работника да се ползва от него, за нея не настъпват правни последици от акта на присъединяване.

Друга характерна особеност на субективните преобразуващи права е, че се **упражняват едностранно от носителя си, без да се изисква насрещно поведение, съгласие или одобрение от другата страна по правоотношението**¹⁵. Присъединяването се извършва чрез лично писмено волеизявление на всеки работник или служител. С използвания израз „писмено заявление“, а не молба, законодателят подчертава характеристиката на присъединяването именно като субективно право, а не като правна възможност, удовлетворяването на която зависи от преценката на друго лице или орган. По това заявление не може да се дава съгласие или отказ от страните

¹³ Пак там.

¹⁴ Вж. **Мръчков, В.** Трудово право..., с. 803; **Мръчков, В.** Още едно мнение за присъединяването към колективен трудов договор. – Във: Трудови отношения-2002..., 403–404.

¹⁵ **Василев, Л.** Цит. съч., 8–12; **Мръчков, В.** За субективните преобразуващи..., 246–248.

по колективния трудов договор. С достигането на писменото заявление до адресата си правото е упражнено и то поражда незабавно своето действие. От това принципно положение следва да се преценяват и конкретни клаузи от колективнодоговорната практика, съгласно които в рамките на предвидена процедура за присъединяване се изисква произнасяне на други субекти. Така например в КТД, рег. № К-664/2005 г., в ОУ „Алеко Константинов“, гр. Пловдив, е предвидено **заявленията за присъединяване да се разглеждат от синдикалната организация – страна по договора, след което да се изготвя списък, който да бъде утвърден от работодателя**; в КТД, рег. № 405/2003 г., в ОБА – Първомай, и КТД, рег. № 650/2005 г., в Държавна дивечовъдна станция „Кормисош“ – гр. Лъки, е предвидено, че **„присъединяването може да става само при съгласие на двете договарящи страни“**; в КТД, рег. № К-434/2003 г., в „Топлофикация Пловдив“ АД присъединяването се извършва **по писмено искане на работника, по което синдикалната организация се произнася с решение, вписва го в регистър на присъединените и в 5-дневен срок уведомява работодателя**.

На следващо място, една от най-важните характеристики на тези права е, че **както резултат от упражняването им настъпват задължително правни последици, които засягат правоотношението**. Именно в зависимост от естеството им се извършва и видовото разграничаване на самите преобразуващи права като правопо-раждащи, правопроменящи и правопогасяващи¹⁶. Специално по отношение на субективните преобразуващи трудови права проф. В. Мръчков обособява, наред с горните три вида, и четвърти вид преобразуващи права: права, свързани с „оспорването на упражнени преди това субективни преобразуващи права“¹⁷.

В заключение може да се обоснове изводът, че **правото на присъединяване е от категорията правопроменящи субективни преобразуващи права**. Правните последици, които настъпват след неговото упражняване, се изразяват в изменение на съдържанието на индивидуалното трудово правоотношение между работника или служителя и работодателя, което се обогатява с нови права за работника, респективно задължения за работодателя, произтичащи от действието на колективния трудов договор. Това е така, защото един от аспектите на нормативното действие на колективния трудов договор по отношение на съществуващите трудови правоотношения се изразява в трансформирането на определени права, уредени по-неблагоприятно за работника в индивидуалния му трудов договор, чрез „заместването“ им със съответните норми от колективния трудов договор.

V. УПРАЖНЯВАНЕ НА ПРАВОТО НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ

Веднага след влизането в сила на чл. 57, ал. 2 КТ през 1992 г. практиката при сключване на колективни трудови договори показва, че тя не се приема или тълкува едноз-

¹⁶ Василев, Л. Цит. съч., с. 12.

¹⁷ Вж. Мръчков, В. За субективните преобразуващи..., с. 248.

начно. В сключваните тогава колективни трудови договори започнаха да се предвиждат различни допълнителни изисквания към работниците, нечленуващи в синдикални организации – страна по договора, които най-често се обличаха в предварително задължение на тези работници да заплатят определена парична вноска, добила популярност като „такса за присъединяване“. В някои колективни трудови договори се определяше нейният размер като пропорционален на годишния членски внос на синдикалните членове и се предвиждаше ред за събирането и нуждите, за които да се изразходват тези средства.

Противозаконността на тази масова практика беше потвърдена много скоро чрез законодателна промяна на чл. 57, ал. 2 КТ през 1996 г., като разпоредбата изрично уточни, че присъединяването не може да се съпровожда с каквито и да е други условия. През март 2001 г. обаче тази разпоредба бе подложена на поредната законодателна промяна, която е в сила и към настоящия момент. Новата редакция на чл. 57, ал. 2 КТ показва за пореден път търсенето на компромисни решения при уреждането на деликатни правни въпроси, каквато очевидно се оказа правната уредба на правото на присъединяване към колективния трудов договор.

За първи път страните по колективния трудов договор получиха официална държавна санкция да уговарят „ред и условия“ за присъединяване, които обаче следва да отговарят на няколко изисквания: а) да не противоречат на закона; б) да не водят до заобикаляне на закона; в) да не накърняват добрите нрави.

В светлината на тези законови изменения възникнаха нови специфични въпроси, свързани с упражняването на правото на присъединяване към колективен трудов договор. Преди да бъдат разгледани различните детайли, които предпоставя законната уредба, и възможностите, които имат страните да конкретизират начина на упражняването му, следва да се направи едно предварително важно уточнение. То е свързано с проектирането на това право и неговото упражняване по отношение на различните видове колективни трудови договори.

Цялостната уредба на института (чл. 50–60) се състои както от общи предписания за колективния трудов договор, без значение неговите страни, респективно неговото ниво (предприятие, отрасъл, бранш, община), така и от специални норми за отделните видове колективни трудови договори. При някои от тях това следва от изрични указания в съответните текстове. Например: за колективен трудов договор на ниво предприятие – чл. 51, ал. 2 и чл. 51а КТ; за колективен трудов договор на отраслово и браншово ниво – чл. 51, ал. 2 и чл. 51б КТ; за колективен трудов договор на ниво община – чл. 51в КТ. При други разпоредби прилагането им като общи за всички колективни трудови договори или като специални за отделен вид се извлича по тълкувателен път чрез анализ на съответния текст и степен на обобщеност на предписанията в него. От тази гледна точка като общи правила, съдържащи принципни положения, които очертават правния облик на института като цяло, могат да се квалифицират разпоредбите на чл. 50, ал. 1 КТ относно предмета на КТД; на чл. 50, ал. 2 КТ относно конкретното съдържание на клаузите на КТД; правилата за сключване на КТД (чл. 53, ал. 1), за формата на КТД (чл. 53, ал. 2), за вписването на КТД (чл. 53, ал. 3,

4 и 5), за влизане в сила и времетраене (чл. 54, ал. 1–3), за изменение на КТД (чл. 56), за исковете по чл. 59 и чл. 60 КТ.

Индикация за причисляването на определени разпоредби като специални за отделен вид колективен трудов договор на езиково равнище се „разпознават“ чрез посочените в тях правни субекти, като основното разграничаване на отделните видове колективни трудови договори е свързано най-вече с договарящите страни.

Следователно споменаването на един или друг правен субект в текста на отделна разпоредба и тясната му функционална обвързаност с определен вид колективен трудов договор като негова задължителна страна може да се приеме като белег за специално приложение на съответната норма. Така например в чл. 52, ал. 1 КТ като задължени субекти се споменават „работодател“, „група работодатели“ и „техни организации“, което насочва към обща приложимост на тази разпоредба, защото при всеки вид колективен трудов договор страна е някой от изброените правни субекти – работодателят на ниво предприятие (арг. от чл. 51а, ал. 1 КТ) и представителните работодателски организации (арг. от чл. 51б, ал. 1 и чл. 51в, ал. 1 КТ). Обратно, в други разпоредби се споменава само един от тези правни субекти, което е указание за определяне на съответната разпоредба като специална за отделен вид колективен трудов договор. Такъв е случаят с разпоредбата на чл. 55, ал. 1 КТ, която е специална по отношение на браншови, отраслови и общински колективни трудови договори, по които страна са работодателски организации. Специални правила по отношение на колективния трудов договор в предприятието се съдържат в чл. 52, ал. 4 и чл. 58 КТ.

И така, поставя се въпросът, имащ пряко отношение към упражняване на правото на присъединяване към колективен трудов договор – **от кой тип, обща или специална, е нормата на чл. 57, ал. 2 КТ?** Без да се сочат никакви аргументи, в правната литература се застъпват и двете виждания¹⁸. Ако се възприемат принципите, на базата на които по-горе бе извършено „профилирането“ на останалите разпоредби, свързани с колективния трудов договор, струва ми се, че преобладават аргументите в полза на тезата, че **разпоредбата на чл. 57, ал. 2 КТ е специална и се отнася само за присъединяване към колективен трудов договор на равнище предприятие**. Аргументите в подкрепа на това становище са следните:

На първо място, правната уредба предвижда присъединяване на работниците или служителите към „склучен колективен трудов договор от техния работодател“. Както вече бе посочено, работодателят може да сключва колективен трудов договор в качеството си на страна по него **само на ниво предприятие**. На браншово, отрасло-

¹⁸ Според **В. Мръчков** работниците могат да се присъединяват към всички колективни трудови договори без ограничение. Вж. **Мръчков, В.** Действие на колективния трудов договор..., с. 16; Коментар на Кодекса на труда..., с. 194; Трудово право..., с. 803; пак според същия автор обаче присъединяването по чл. 57, ал. 2 КТ се отнася и прилага предимно за КТД, сключени на ниво предприятие. Вж. „Още едно мнение за...“, с. 402. Ст. **Сербезова** по косвен начин застъпва същото, като отрича прякото нормативно действие на БКТД/ОКТД спрямо индивидуалните трудови правоотношения, което на практика обезсмисля и присъединяването към тях. Вж. **Сербезова, Ст.** Сключване на колективни трудови договори и участие на представителни и непредставителни синдикални организации. – Във: Трудови отношения и държавна служба – 2000. С.: ИК „Труд и право“, 2000, с. 449.

во и общинско ниво колективните трудови договори се сключват от представителни работодателски организации или техни местни поделения (чл. 51б, ал. 1 и чл. 51в, ал. 1 и 2 КТ). Обстоятелството, че работодателят може да членува в работодателска организация и така по косвен начин да поема задължения по колективни трудови договори на различни нива, в случая е ирелевантно. Сключването на договор и поемането на задължения по него са две съвършено различни неща и това много ясно се отчита от законодателя. Така например в чл. 50, ал. 2 КТ, когато се дефинират предметът и съдържанието на колективния трудов договор, се изисква той да не съдържа клаузи, които са по-неблагоприятни за работниците и служителите от „установените в закона или в **колективен трудов договор, с който работодателят е обвързан**“. Един работодател може да бъде обвързан по едно и също време с повече от един колективен трудов договор (в случаите, когато членува в представителна работодателска организация и тя самата е сключила КТД), но може да сключва само един по вид колективен трудов договор и това е в рамките на собственото му предприятие.

На следващо място, отговор на въпроса може да се търси и от гледна точка на цялостното предназначение на чл. 57, ал. 2 КТ. А като цяло разпоредбата обслужва и обществен интерес. Поради това нормата на чл. 57, ал. 2 е императивна, което означава, че съответното предписание не може нито да се изменя по договорен път, нито да се тълкува и прилага разширително.

Най-накрая, като аргумент за упражняване на правото на присъединяване по чл. 57, ал. 2 КТ само към колективен трудов договор на ниво предприятие следва да се посочи и липсата на пряко нормативно действие на останалите видове колективни трудови договори. Постигнатите договорености в БКТД/ОКТД не стават част от съдържанието на индивидуалното трудово правоотношение на работниците и служителите в предприятието дори и в случаите, когато техният работодател и тяхната синдикална организация са членствено обвързани със страните, ако на равнище предприятие не е сключен колективен трудов договор¹⁹. По аргумент на по-силното основание, след като браншовите, отрасловите и общинските колективни трудови договори нямат пряко действие спрямо работниците и служителите на ниво предприятие – членове на синдикалните организации, страна по договора не може да се извършва и присъединяване към тези договори по реда на чл. 57, ал. 2 КТ, защото то също цели поражда не на пряко действие от колективния трудов договор чрез инкорпориране на неговите нормативни клаузи в индивидуалните трудови правоотношения.

След като приемаме, че правото на присъединяване в чл. 57, ал. 2 КТ може да се упражни само по отношение на колективен трудов договор в предприятието, отново се връщаме към анализа и приложното поле на „**добавката**“, която извърши законодателят с измененията през 2001 г. Става въпрос за предвидената възможност за страните по КТД да определят „ред и условия за присъединяване“. Тя обхваща две групи въпроси: а) договаряне на клаузи относно реда за присъединяване; б) договаряне на клаузи относно условията за присъединяване.

¹⁹ Пак там.

VI. РЕД ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ

Редът за присъединяване преди измененията на чл. 57 КТ от 2001 г. предвиждаше заявлението за присъединяване да се подава до работодателя и до синдикалната организация – страна по договора. Това изискване налагаше едновременно подаване на заявлението в два екземпляра, съответно адресирани до двете страни по договора. Този ред се прилага за заявления за присъединяване, подадени до 31.03.2001 г., като след тази дата редът за присъединяване следва да се подчинява на действието на новата редакция на чл. 57, ал. 2 КТ. Тя изрично допуска отправянето на заявлението както само до работодателя, така и само до ръководството на синдикалната организация – страна по договора.

Редът предполага някаква процедура като съвкупност и/или поредица от определени правни действия или действия с правно значение. Тя има за цел да внесе повече яснота и информираност за лицата как точно да упражнят правото си. Извън предвидените в закона процедурни правила страните могат да договорят различни други правила, свързани със срокове за подаване на заявленията, форма и съдържание на самото заявление, процедури по взаимно информиране на страните за подадени заявления, водене на регистър на присъединените работници, издаване на удостоверения за присъединяване и т.н. Като цяло идеята на законодателя страните да договорят по този въпрос е да се улеснява и гарантира упражняването на правото, а също и действията на страните по прилагането му. Както сполучливо се отбелязва в правната литература, „редът за присъединяване е една интересна и нова ниша на колективното договаряне, която правилно е доловена в новата редакция на ал. 2“²⁰. Тази „ниша“ беше веднага открита от договарящите страни и наситена с разнообразни и оригинални решения.

Най-често в колективнодоговорната практика **във връзка с реда за присъединяване към КТД се срещат клаузи относно:** срок за подаване на заявленията; съдържание на заявлението, включително с приложен образец; определяне на място или длъжностно лице, където се депозират заявленията; срокове за уведомяване между страните за постъпили заявления; водене на регистър за постъпили заявления; издаване на удостоверения на работниците за подадените заявления и т.н.

Като цяло в тази група въпроси не се наблюдават съществени отклонения от закона и в този смисъл страните правилно са се ориентирали към законовите възможности, които предоставя новата редакция на чл. 57, ал. 2 КТ в частта относно реда за присъединяване. Известни колебания могат да възникнат единствено с **предвиждането на срокове за подаване на заявления за присъединяване**. Такива срокове следва да се приемат само като инструктивни, а не като преклузивни. Противното би означавало незаконосъобразно ограничаване на правото на присъединяване във времето, което вече не може да се квалифицира като „процедура“, защото ще доведе до

²⁰ Мръчков, В. Коментар на Кодекса на труда..., с. 196.

засягане на самото право²¹. Такива срокове се срещат доста често в сключваните колективни трудови договори. Така например в чл. 3 от КТД, рег. № К-443/15.12.2003 г., в „БКС – Карлово“ ЕООД се предвижда, че **„се допуска само индивидуално присъединяване в срок до един месец от влизането му в сила“**; в чл. 2 на КТД, рег. № К-437/27.10.2003 г., в Професионална гимназия по транспорт „Гоце Делчев“ – Пловдив, присъединяването се извършва в **„едномесечен срок от подписването му“**; в КТД, рег. № 436/23.10.2003 г., в „Химик“ АД – Асеновград, в чл. 9 е договорено, че **„заявлението за присъединяване се подава в срок до 1 месец“**; в КТД, рег. № К-434/1.10.2003 г., в чл. 2 – **„заявлението за присъединяване се подава в срок до 1 месец от влизането в сила, а за новопостъпили работници – до 1 месец след постъпването им на работа“, и т.н.** При повечето колективни трудови договори, в които се предвиждат подобни срокове за присъединяване, не се уточняват последиците от пропускането на срока. В някои колективни трудови договори обаче такива последици са посочени и те са свързани със **„загубване на правото на присъединяване“**²².

Следва да се настоява, че за да бъдат законосъобразни, такъв тип срокове трябва да се определят само и единствено **като инструктиви** и неспазването им да не се свързва с ограничаване или погасяване на правото на присъединяване. За да бъдат изпълнени изискванията на чл. 57, ал. 2 КТ относно договорените ред и условия за присъединяване, те също трябва да бъдат съобразени с критерия „по-благоприятни“ за работниците, установен в чл. 50, ал. 2 КТ. Така би могъл да се приеме само един инструктивен срок, който има за цел да „прикани“ работниците по-бързо да упражнят правото си на присъединяване към колективния трудов договор, за да настъпят по-бързо по-благоприятните за работниците последици от него.

Без изрично да е посочено в самите колективни договори, очевидно в голяма част от случаите се споделя именно такава идея. Това личи както от липсата на клаузи, сочещи последиците от пропускането на срока, така и от клаузи, които предвиждат алтернативна възможност при неспазване на срока. Например в КТД, рег. № К-330/4.09.2002 г., общинско предприятие „Общински пазари и тържища“ – Пловдив, се посочва, че **„ако срокът бъде пропуснат, „присъединяването ще настъпи от 1-во число на месеца, следващ подаването на заявлението“**.

С такива срокове обикновено се свързва и моментът, от който настъпва присъединяването. Това повдига въпроса доколко страните могат да договорят в рамките на реда и процедурата за присъединяване момента, от който то ще породи действие. Моментът от който присъединяването поражда действие за съответните работници, се извлича съвсем ясно и точно от нормата на чл. 57, ал. 2 КТ и това е моментът, в който личното писмено заявление на съответния работник при спазване на предвидените условия и ред за това достигне до един от адресатите си – работодателя или синдикал-

²¹ В този смисъл се излага и виждането, че въобще не може да се уговаря срок за присъединяване, защото чл. 57, ал. 2 КТ не предвижда такъв. Вж. **Йосифов, Н.** Колективният трудов договор в България. С.: Албатрос, 2005, 207–208.

²² Вж. КТД, рег. № К-650/2005 г., в Държавна дивечовъдна станция „Кормисош“, гр. Лъки.

ната организация – страна по договора. Това е моментът, в който правото е окончателно упражнено и като преобразуващо право то предизвиква веднага своите последици *занапред*²³.

В същото време от съдържателна страна този въпрос не може да се причисли нито към реда, нито към условията за присъединяване. Следователно, ако страните са договорили друг момент, от който насетне присъединяването поражда действие, клаузата ще бъде недействителна поради противоречие със закона. Когато този „договорен“ момент предхожда присъединяването, например от момента на сключване на колективния трудов договор, основанието за недействителност ще се търси в противоречие със закрепения в чл. 57, ал. 2 КТ принцип, че присъединяването поражда действие само *занапред*. Когато този момент следхожда законовоустановения, към горното основание за недействителност ще се прибави още едно – наличие на по-неблагоприятна за правата на работника клауза, която е недопустима съгласно разпоредбата на чл. 50, ал. 2 КТ.

В заключение по този въпрос следва да се настоява, че установяването на срокове за упражняване на правото на присъединяване, както и клаузи, с които се „отлага“ във времето началният момент на действието на КТД спрямо присъединените работници, е на общо основание **незаконнообразно** поради противоречие със закона или неговото заобикаляне (арг. от чл. 57, ал. 2 *in fine* КТ).

VII. УСЛОВИЯ ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ

Втората голяма група клаузи, свързани с присъединяването към колективен трудов договор по смисъла на чл. 57, ал. 2 КТ, за които законодателят предвиди възможност на страните да договорят, е свързана с **условията за присъединяване**.

Предварително следва да се приеме, че и при сегашната редакция на чл. 57, ал. 2 КТ страните могат да договорят, че присъединяването ще се извършва само с писмено заявление, без каквито и да е други условия, така както то беше уредено до 2001 г. Това следва, от една страна, от **диспозитивния характер на „добавката“ в чл. 57, ал. 2 КТ** за условията и реда, а от друга – от **автономията на страните** при упражняване на правата им, свързани с колективното договаряне. Следователно, ако между страните не се постигне съгласие за такива клаузи, присъединяването ще се извършва само въз основа на лично писмено заявление до някоя от страните по договора. Такава практика се среща в сключените колективни трудови договори, като най често се използват следните езикови изрази: „**Присъединяването към КТД става с писмено заявление до...**“ или „**Присъединяването към КТД става по реда на чл. 57, ал. 2 КТ**“²⁴. В друга група договори пък въобще липсва каквато и да е клауза, свърза-

²³ В този смисъл вж. **Мръчков, В.** Трудово право..., с. 807; **Мръчков, В.** Коментар на Кодекса на труда..., с. 199.

²⁴ Така в КТД в ТУ – филиал Пловдив, за 2005 г.; КТД в Прибор-61 ООД, Пловдив, за 2005 г.; КТД в Държавен куклен театър за 2003 г.; КТД в МБАЛ „Света Богородица“ ЕООД за 2003 г. и др.

на с присъединяването²⁵. Последницата от тази липсваща клауза е отново прякото прилагане на чл. 57, ал. 2 КТ, предвиждащ изрично подаването само на лично писмено волеизявление за присъединяване, адресирано до някоя от страните по колективния трудов договор. Към тази група случаи следва да се причислят и клаузи, уточняващи, че **редът и условията на присъединяване „ще се договорят допълнително между страните“**²⁶. Законосъобразността на тази практика не се оспорва и в правната литература²⁷.

По различен начин се възприема и прилага в практиката „позитивната“ възможност от страните да определят условия за присъединяване. Най-често като такова условие **страните договарят заплащането на определена парична сума**. Тази практика се създаде веднага след законодателното уреждане за първи път на присъединяването към колективния трудов договор през 1992 г., не беше прекратена изцяло след забраната да се поставят условия за присъединяване, установена през 1996 г., и „разцъфтя“ с нова сила след 2001 г. Уговаряне на парични суми в различен размер към настоящия момент присъства в преобладаващата част от сключените колективни трудови договори, които се назовават по различен начин: **„присъединителна вноска“**, **„такса за присъединяване“**, **„еднократна парична такса“**, **„солидарна вноска“**, **„дарение“** или **просто „сума“**. Размерът се определя или в твърда сума (за целия срок на КТД, за година, за месец) и варира между 5 и 60 лева, или като процент от минимална работна заплата, брутна месечна работна заплата, годишна нетна заплата и т.н. В някои договори размерът се определя като равен на „годишния членски внос“ на синдикалната организация – страна по договора²⁸. В рамките на тези „условия“ се договарят също **начин на заплащане** (наведнъж, на части, всеки месец, всяка година); **срокове за нейното внасяне** в различни варианти: преди заявлението, след заявлението, на един път или на части и т.н.

Особено детайлно в повечето колективни трудови договори, където има такси за присъединяване, се описва **по каква сметка се внасят парите и за какви цели се изразходват**. Така например в КТД, рег. № К-435/2003 г., в „Пловдив БТ“ АД събраните средства се внасят **по специална сметка и се изразходват за благотворителни цели по преценка на комисията за съгласуване на интересите в дружеството**; в КТД, рег. № К-434/2003 г., в „Топлофикация – Пловдив“ ЕАД събраните средства се **отделят в банкова сметка и се използват за подпомагане на социално слаби и болни по решение на синдикалната организация – страна по договора**; в КТД, рег. № К-330/2002 г., в ОП „Общински пазари и тържища“ – гр. Пловдив, **сумите постъпват по сметка на синдикалната организация – страна по договора**; в КТД, рег. № К-318/2002 г., в ТД „Държавен резерв“ **сумите постъпват във фонд СБКО**; в

²⁵ Така в КТД в Хисар АД за 2005 г.; КТД в СОУ „Св. Софроний Врачански“, гр. Пловдив, за 2005 г.; КТД в ЦДГ „Щурче“, с. Белозем, за 2005 г. и т.н.

²⁶ Така в КТД във Финтехмаш АД, гр. Пловдив, за 2003 г.

²⁷ Вж. **Мръчков, В.** Коментар на Кодекса на труда..., с. 199.

²⁸ Така в КТД в общинска администрация – гр. Първомай, за 2003 и 2005 г.; КТД в Държавна дивечовъдна станция „Кормисош“ – гр. Лъки, за 2005 г.

КТД, рег. № К-669/2005 г., в ОУ „Гео Милев“ сумите се внасят при председателя на училищното настоятелство.

В голямата си част клаузите, свързани с внасянето на такси за присъединяване имат императивен характер и съвсем категорично са свързани с няколко момента. **Първо**, че лицето се счита присъединено от момента на внасяне на таксата. **Второ**, че лицето губи правата си по присъединяването, в случай че не плати таксата. Втората хипотеза обикновено се договаря, когато таксата се внася на части, а също и в случаите, когато самото присъединяване настъпва след подаването на писменото заявление, но неплащането впоследствие на таксата го обезсилва с обратна сила. Използват се изрази като „**внасянето на паричната вноска се счита за оттегляне на присъединяването**“²⁹ или **след изтичане на определен срок, в който таксата не бъде платена, „работниците губят правото си на присъединяване“**³⁰.

Извън по-общия и дискуссионен от дълго време въпрос за законосъобразността на такъв тип клаузи, на който ще бъде отделено специално внимание по-нататък, тук отново се повдига въпросът доколко „условията“, които страните предвиждат за присъединяване, могат да засягат самото право. Както и в разгледаната по-горе хипотеза, свързана с реда за присъединяване, и тук, по същите съображения, считам, че клаузи с такива условия следва да се считат недействителни поради противоречие със закона.

По въпроса за законосъобразността на клаузи, в които се предвиждат такси за присъединяване, в правната литература се оформиха две становища, подкрепени със съответните аргументи. Към едното от тях с няколко свои решения от 2007 г. се присъедини и Върховният административен съд³¹. Те се поддържат, с някои нюанси в аргументите, още от първоначалната законова уредба на присъединяването към колективен трудов договор през 1992 г. и до настоящия момент, без да се влияят съществено от последвалите изменения в чл. 57, ал. 2 КТ.

Първото становище се споделя първоначално главно от синдикални дейци, които в различните периоди застъпват сходни аргументи³². Общата идея, която се налага от него, е, че се приемат за допустими и законосъобразни клаузи, предвиждащи заплащане на парични вноски за присъединяване от работниците и служителите, нечленувачи в синдикална организация – страна по договора. Основните съображения в подкрепа на тази теза се търсят в липсата на изрична законова забрана в Кодекса на труда, както и в необходимостта от възстановяване на направените от синдикалните организации разходи по колективното преговаряне, в които една част от работниците не участват. Заплащането на тази вноска се определя като израз на „работническа со-

²⁹ Така в КТД в Пловдив-БТ АД за 2003 г.

³⁰ Така в КТД в Държавна дивечовъдна станция „Кормисош“ – гр. Лъки, за 2005 г.

³¹ Вж. р. № 4544 от 8.05.2007 г. на ВАС по адм. д. № 3708/2006 г., V о.; р. № 609 от 18.01.2007 г. на ВАС по адм. д. № 3135/2006 г., V о., цит. по правноинформационна система АПИС 6, <http://www.apis.bg>.

³² Вж. **Личев, Л.** Присъединяването към колективен трудов договор. – Синдикална практика, 1993, № 6, 28–32; **Нейков, И., Г. Георгиев, В. Василев.** Кодексът на труда и колективното трудово договаряне. С.: КНСБ, 1992, с. 25; **Нейков, И.** Колективният трудов договор е прерада срещу стачките. В. „Труд“, 6 май 1993 г., с. 5.; **Банова, Е.** Присъединяване към колективен трудов договор..., 343–346.

лидарност“, а нейното незаплащане – на „работнически егоизъм и индивидуализъм“³³. След измененията през 2001 г. това виждане придоби по-широка подкрепа, като положи на сериозна критика предишната редакция на чл. 57, ал. 2 КТ (ред. 1996 г.), съгласно която присъединяването се извършва „без каквито и да е други условия“, чиито последици се определят като водещи до „ерозия в синдикалното сдружаване“, защото поставят в „по-благоприятно положение работниците и служителите, които не членуват в синдикална организация, не внасят членски внос, а ползват всички права по колективния трудов договор, извоювани от синдикатите“³⁴. Изказва се възмущение и противопоставяне на това ползване на права „наготово“, като се изтъква отново, че „всяко колективно преговаряне за сключване на КТД има определена „цена“, съдържаща определени морални и материални стойности“, и че „в нейното „заплащане“ по един или друг начин участва всеки работник и служител – член на синдикалната организация – страна по договора“³⁵. Изказват се опасения, че „безплатното“ получаване на по-благоприятните условия по колективния трудов договор от нечленуващите в синдикалната организация работници е повод „за непрекъснат сблъсък на интереси и конфликти между членуващи и нечленуващи в синдикатите работници и служители“³⁶. Правят се препоръки, че е съвсем законосъобразно условие за присъединяване внасянето на парична вноска, „равняваща се по размер на стойността на членския внос, плащан от работниците и служителите – членове на СО, страна по договора“. Тезата се аргументира и с позоваване на аналогична практика в някои европейски страни таксите да се внасят в специален социален фонд и да се ползват от всички работници при нужда. Като нарушение на закона се сочи единствено практиката сумите да се внасят в „касата на синдикалната организация, страна по договора“, което се преценява като „грубо нарушение на чл. 4, ал. 1 КТ – на правото на свободно сдружаване в синдикални организации, и може да се определи като действие, което накърнява добрите нрави“³⁷.

Към такова становище се ориентира и най-новата практика на ВАС³⁸. Споровете, по които ВАС се е произнесъл, са свързани със съответствието на договорени такси за присъединяване и тяхното изразходване в светлината на новото антидискриминационно законодателство. На вниманието на съда е бил поставен въпросът дали договарянето на парична вноска за присъединяване към колективен трудов договор за работниците, нечленуващи в синдикална организация – страна по договора, следва да се счита за дискриминация по смисъла на ЗЗДискр. В цитираните решения ВАС се придържа към разбирането, че **характерът на вноската не се счита като проява на пряка дискриминация, защото „тя зависи от свободната воля и желание на отделния работник да се присъедини към КТД“**³⁹. По-нататък в разсъжденията си ВАС

³³ Личев, Л. Цит. съч., 30–32.

³⁴ Банова, Е. Цит. сът., с. 344.

³⁵ Пак там.

³⁶ Пак там, с. 345.

³⁷ Пак там, с. 346.

³⁸ Вж. цитирани по-горе решения на ВАС.

³⁹ Вж. цит. р. № 609 от 18.01.2007 г. на ВАС по адм. д. № 3135/2006 г.

приема, че предвидените по-благоприятни условия на труд за синдикалните членове не водят до автоматично засягане и неравностойно третиране на останалите неприсъединили се работници, тъй като „благоприятността на договореното е достъпна за страните по договора и за всеки, изразил воля за приемането му, съгласно условията на самия договор“⁴⁰.

Специално внимание следва да се отдели на решение № 4544 от 8.05.2007 г. на ВАС по адм. дело № 3708/2006 г., V о. В него присъстват някои нови моменти, в подкрепа на тезата за законосъобразност на таксите за присъединяване, които отразяват съществена промяна и в дефинирането на присъединяването като субективно право. На първо място се посочва, че **„уговорената вноска за присъединяване е част от фактическия състав на присъединяването към КТД“** и като **„законово предвидено условие, с изпълнението на което КТД разпростира своето действие спрямо присъединилите се“**. Вече съвсем категорично присъединяването към колективен трудов договор се определя като **„правна възможност, предвидена изрично в чл. 57, ал. 2 КТ“**. В заключение ВАС стига до извода, че подобни такси не само са законосъобразни и не съставляват акт на дискриминация, но и че **„без имущественото участие“** на работниците, нечленуващи в синдикална организация – страна по договора, „би се стигнало до друга крайност, а именно **членовете на синдикатите – страни по КТД, да бъдат дискриминирани** поради това, че те са платили членски внос, организациите им са участвали в преговорния процес и са го финансирали, а след това лица, които не са членове, се присъединяват безплатно“.

Според другото мнение, което се застъпва, тази практика е незаконосъобразна⁴¹. Възраженията, които се изтъкват, са основно по четири пункта.

На първо място се сочат аргументи в подкрепа на тезата, че с тези такси се **„допуска установяване на различия в третирането на работниците и служителите** и се нарушават дискриминационните критерии по чл. 8, ал. 3 КТ, а и на самата ал. 2 (на чл. 57 КТ – бел. моя, Т.Ф.), която не допуска условия за присъединяване, които противоречат на закона“⁴². **На следващо място** се изтъкват възражения, свързани със свободата на страните да договарят, като се посочва, че **„колективният трудов договор не е гражданскоправен договор, по който страните са „господари“ на действието му“**. По-нататък се излагат разсъждения относно закрилната функция на Кодекса на труда, проекция на която е и „дълбокият и краен смисъл на присъединяването, да изравни действието на колективния трудов договор спрямо всички работници и служители и да позволи и на онези от тях, които не членуват в СО – страна по договора, да ползват по-благоприятните условия на труд“, без това да се „поставя

⁴⁰ Пак там.

⁴¹ Това становище се застъпва с най-много аргументи от В. Мръчков. Вж. **Мръчков, В.** Действие на колективния трудов договор..., 18–21; **Мръчков, В.** Трудово право..., 804–806; **Мръчков, В.** Коментар на Кодекса на труда..., 196–199; **Мръчков, В.** Още едно мнение за присъединяването..., 401–408; То се споделя още от **Василев, А.** Трудово право..., 109–110; **Йосифов, Н.** Колективният трудов договор в България..., 208–212.

⁴² **Мръчков, В.** Коментар на Кодекса на труда..., с. 197.

в зависимост от определени утежняващи условия⁴³. Накрая се очертават и рисковете, които крие тази практика за „оказване на натиск върху работниците и служителите да членуват в синдикални организации, и то точно в онези, които сключват КТД“, което в крайна сметка „създава благоприятни условия за синдикалния монополизъм, а не за синдикалния плурализъм, върху който е изградено конституционното право на свободно синдикално сдружаване“⁴⁴.

Като приема безрезервно това становище, Н. Йосифов⁴⁵ добавя и нови възражения срещу таксите за присъединяване. Той изтъква, че в тяхното уговаряне и заплащане са заложили предпоставки за осъществяване на „**двойна дискриминация**“ спрямо работници и служители, които членуват в друга синдикална организация, която не е страна по колективния трудов договор: от една страна, да плащат такса за присъединяване, която по същество е синдикален членски внос, или „**фактически трябва да плащат членски внос в двоен размер**“. В същото време тези вноски не са месечни, както членският внос, а еднократни за цялата година. Поставя и въпроса доколко това е оправдано в хипотези на смърт или прекратяване на трудовото правоотношение преди изтичане на срока на договора, когато на практика работникът е „предплатил“ за услуга, която няма да може да ползва.

В същото време обаче авторът не е съвсем последователен в критиката си, защото след като се обявява принципно против заплащане на такса за присъединяване, на друго място той отбелязва: „Въвеждането на изисквания в колективните трудови договори за еднократна или разсрочена на отделни вноски присъединителна такса, а не на едномесечни вноски, е в противоречие с принципа, установен в устава на синдикалните организации, че членският внос се плаща всеки месец“⁴⁶.

Такова виждане по проблема ми се струва не съвсем прецизно, защото по-големият и принципен правен въпрос е **за наличието на такава такса, а не за нейното периодично или еднократно внасяне**. На практика авторът приема, че ако таксата се внася всеки месец, то тя е законосъобразна. Недоумение буди и позоваването му на уставите на синдикалните организации, за които първо няма общи правила, включително и за членския внос, а също и връзката, която прави между тях и работници и служители, които въобще не членуват в синдикална организация.

Все пак това мнение дава допълнителна тежест на становището, че уговарянето на такси за присъединяване е незаконосъобразно. Следва да се отбележи обаче, че клаузите, съдържащи като условие заплащане на такси за присъединяване, съвсем не са единствените незаконосъобразни клаузи, които се срещат в колективнодоговорната практика. Така например в някои договори като условие за присъединяване се посочва, че работникът трябва да **подпише декларация, че ще се въздържа от анти-синдикални действия или изказвания** (КТД, рег. № К-324/2002 г., и КТД, рег. № К-

⁴³ Пак там, с. 198.

⁴⁴ Пак там, с. 199.

⁴⁵ Йосифов, Н. Цит. съч., 210–211.

⁴⁶ Пак там, с. 210.

408/2003 г.); в други освен таксата се поставя **условието, работникът да стане „член на СБУ към КНСБ“** (КТД, рег. № 415/2003 г., и КТД, рег. № К-657/2005 г.); в трети се **изисква трудов стаж в предприятието повече от 1 година** (КТД, рег. № К-651/2005 г.). Към тази група условия следва да се добавят и клаузи, които, без да поставят определено условие за присъединяване, по отрицателен път изключват определени категории работници от приложението на колективния трудов договор или отделни негови части, с което на практика се отнема правото на присъединяване на определени работници или пък се допуска само тяхно „частично“ присъединяване. Така например в КТД, рег. № К-645/2005 г., в „Калцит“ АД, гр. Асеновград, от действието на колективния трудов договор са изключени работниците, които работят на временни трудови договори; в КТД, рег. № К-676/2005 г., в „Механосервиз КЦМ“ ЕООД – гр. Пловдив, от обхвата на предварителната закрита по чл. 333, ал. 4 КТ и от правото да се получават по-високи размери на обезщетения при прекратяване на трудовото правоотношение са изключени 4 групи работници: служители от ръководството, дисциплинарно наказани, работници, носещи имуществена отговорност към работодателя, и „работници и служители, които са нелоялни към работодателя по смисъла на чл. 126, т. 9 КТ и с действия или бездействия пречат на останалите работници да изпълняват трудовите си задължения“; в КТД, рег. № К-651/2005 г., в Областен диспансер за онкологични заболявания – Пловдив, се предвижда като едно от условията за присъединяване лицата да са работили в лечебното заведение повече от 1 година. В голяма част от колективните трудови договори също така се посочва, че определени клаузи се прилагат само за синдикалните членове, което на практика изключва възможността присъединените работници да се ползват от тях.

В този смисъл **поставянето на условия, свързани с прилагането на определени клаузи, се превръща по косвен начин и в условие за присъединяване**. А правото на присъединяване е неделимо и то е към действието на договора в неговата цялост.

Във връзка с така изложените примери от колективнодоговорната практика и застъпените становища в правната доктрина и съдебната практика считам, че полемиката, свързана със законосъобразността на таксите за присъединяване, пряко засяга един по-важен от правна гледна точка въпрос: **не дали едно или друго конкретно условие за присъединяване е незаконосъобразно, а дали въобще могат да се поставят условия при упражняване на едно субективно преобразуващо трудово право, и ако да, не се ли трансформира то в правна възможност?**

Остротата на въпроса се подсилва и той става особено актуален в светлината на набиращото скорост ново антидискриминационно законодателство, а също и с европейската тенденция за разширяване на обхвата и приложното поле на колективното договаряне.

С измененията на чл. 8, ал. 3 от Кодекса на труда през 2001 г. и с приетия през 2003 г. Закон за защита от дискриминация (ЗЗДискр) в българската правна система бяха въведени понятията „**пряка и непряка дискриминация**“. Относно дискримина-

цията в областта на трудовите отношения двете уредби се допълват, като, от една страна, чл. 8, ал. 3 КТ забранява всички форми на дискриминация в трудовите отношения, а чл. 4, ал. 2 и 3 ЗЗДискр определя тяхното съдържание⁴⁷. И в двата закона се изброяват дискриминационни критерии, които представляват определени признаци на човешката личност, по които се преценява наличието на дискриминация, изразяваща се в по-неблагоприятно или в по-благоприятно (привилегирано) третиране на едни лица спрямо други⁴⁸. Изброяването на тези критерии и в двата закона е примерно⁴⁹. Тяхното прилагане се разпростира върху всички трудови права и задължения на работниците, които са уредени в Кодекса на труда⁵⁰. Не представляват случаи на дискриминация съгласно изричния текст на чл. 7, ал. 1 ЗЗДискр три групи случаи, имащи връзка с трудовите правоотношения:

а) случаи, при които се установява различно третиране или предпочитания с оглед точно определени признаци по чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр, или квалификационни изисквания за извършване на определена работа или дейност;

б) специални мерки за приемане с предпочитание на работа на някои особено уязвими категории лица;

в) специална закрила на някои категории работници и служители⁵¹.

Следователно **забраната за дискриминация без съмнение обхваща и правото на присъединяване към колективен трудов договор по чл. 57, ал. 2 КТ**, защото, на първо място, то е уредено като субективно трудово право за работниците и служителите в Кодекса на труда и в същото време спрямо него са неотнормирани посочените по-горе хипотези, които не се считат за дискриминация. В този смисъл поставянето на каквито и да е условия, свързани с предоставянето на по-малко права или по-големи задължения по трудовото правоотношение чрез изрични или привидно неутрални клаузи в колективен трудов договор ще нарушават забраната за дискриминация, установена в два закона: **Кодекса на труда и Закона за защита от дискриминация**. По-неблагоприятното положение на едни работници спрямо други следва да се преценява единствено на базата на „сравними сходни обстоятелства“, каквито са професионалната квалификация, трудовата функция, равнището и резултатите от трудовата дейност⁵². Доколкото обаче правото на присъединяване към колективен трудов договор по чл. 57, ал. 2 КТ е уредено като **право на всички работници, без значение тяхната трудова функция, професионална квалификация и т.н.**, то не може да бъде ограничавано или отнемано по договорен път, чрез установяване на каквито и да било други условия. Това следва и от предвиденото в чл. 18 ЗЗДискр юридическо за-

⁴⁷ Вж. **Мръчков, В.** Пряка и непряка дискриминация..., 387–391.

⁴⁸ Вж. **Мръчков, В.** Дискриминационни критерии..., 366–370.

⁴⁹ Пак там, с. 368

⁵⁰ Вж. **Мръчков, В.** Пряка и непряка дискриминация..., с. 389; **Мръчков, В.** Дискриминационни критерии..., с. 369.

⁵¹ Вж. **Мръчков, В.** Дискриминация и случаи, които не представляват дискриминация..., 397–398.

⁵² **Мръчков, В.** Пряка и непряка дискриминация..., с. 390.

дължение за работодателя, което е част от законовото съдържание на индивидуално трудово правоотношение, в сътрудничество със синдикатите да предприеме ефективни мерки за предотвратяване на всички форми на дискриминация на работното място⁵³. Адресат на това задължение е и синдикалната/те организация/и в предприятието, която освен задължението си по чл. 3, ал. 2 ЗЗДискр по отношение на собствените си членове, следва да се въздържа и от дискриминационни действия и актове и по отношение на останалите работници и служители, което произтича от общата забрана по чл. 4 ЗЗДискр⁵⁴. Както се отбелязва и в правната литература, идеята за сътрудничество на работодателя и синдикатите в борбата срещу дискриминацията на работното място има най-ярко проявление в колективното трудово договаряне и се изразява в стремежа да не се допускат дискриминационни клаузи в колективния трудов договор⁵⁵.

В този смисъл считам, че е налице явно противоречие между чл. 57, ал. 2 КТ – в частта, която дава право на страните по колективен трудов договор да определят условия за присъединяване, и целия нормен комплекс, свързан със забраната за дискриминация при упражняването на правото на труд. Въпреки че към тези „условия“ е поставено императивно изискване „да не противоречат на закона или да го заобикалят, или да накърняват добрите нрави“, **такава хипотеза е на практика невъзможна, защото всяко условие, представляващо допълнително изискване към определени работници спрямо други, ще се счита за акт на дискриминация и ще бъде в противоречие със закона (ЗЗДискр и КТ)**. Проблемът се усложнява допълнително от обстоятелството, че тези разпоредби се съдържат в еднакви по правната си сила източници – закони, включително и в рамките на един и същ закон – Кодекса на труда.

Другото възможно тълкуване на правната уредба обосновава извода, че след измененията на чл. 57, ал. 2 КТ през 2001 г. присъединяването вече не е уредено като субективно право, а като правна възможност за работниците, нечленуващи в синдикалната организация, страна по договора. Самата идея едно субективно право да се поставя в зависимост от волята на други субекти, които в рамките на договорната си свобода да определят „условия“ за неговото упражняване, **дисквалифицира съдържанието на самото субективно право, като го трансформира в правна възможност**. В подкрепа на такова разбиране очевидно се насочват колективнодоговорната и съдебната практика. То се споделя и от Комисията за защита от дискриминация⁵⁶.

В правната литература⁵⁷ е изказано становище, че с оглед прилагането на благоприятните условия на труд на работниците и служителите, обхванати от дейст-

⁵³ Вж. **Стайков, И.** Задължения на работодателя за предотвратяване на дискриминационни актове на работното място. – Юридически свят, 2004, № 1, 118–119.

⁵⁴ Пак там, с. 119.

⁵⁵ Пак там.

⁵⁶ Решение № 4 от 13.03.2006 г. на КЗД; решение № 1 от 27.02.2006 г. на КЗД (цит. – личен архив).

⁵⁷ **Йосифов, Н.** Колективният трудов договор..., с. 236. Такава идея, без да е формулирана изрично, се споделя и от **Мръчков, В.** Коментар на Кодекса на труда..., с. 198; **Мръчков, В.** Трудово право..., с. 806.

вието на колективния трудов договор, и в съответствие с изискванията на чл. 8, ал. 3 КТ и чл. 50, ал. 2 КТ е необходимо да бъде изменена разпоредбата на чл. 57 КТ, като предложението **de lege ferenda** е да се предвиди, че колективният трудов договор има действие спрямо всички работници и служители, независимо дали са членове на синдикална организация или не. Като споделям крайния резултат, който се очаква от подобна законодателна промяна, а именно – поставянето на всички работници при равни условия относно ползите на колективното договаряне, в такъв вариант подобна законодателна промяна би нанесла тежък удар на синдикалното сдружаване. При съществуващите социално-икономически и синдикални реалности в България въвеждането на „генерално нормативно действие“ на колективния трудов договор ще отнеме на синдикалните организации един от техните най-ефективни лостове за мотивиране на работниците към синдикално сдружаване, какъвто е колективното договаряне. Компромисното предложение **de lege ferenda** е да се възстанови редакцията на чл. 57, ал. 2 КТ преди 2001 г., като от текста отпадне добавката, че присъединяването се извършва по ред и условия, определени от страните по договора.

Изход от трудностите, които създават в практиката честата промяна на чл. 57, ал. 2 КТ и състоянието на синдикалното сдружаване в страната, следва да се търси в създаването на цялостен общодържавен механизъм за подпомагане чрез бюджетни субсидии на синдикалните организации, които водят колективни преговори и постигат сключване на колективни трудови договори, а не чрез законово легитимиране на синдикалните организации да използват колективното договаряне за решаване на свои частни финансови и корпоративни интереси⁵⁸.

Друго възможно решение от по-кардинален характер е **de lege ferenda** да се отнеме изключителната колективнодоговорна правоспособност на синдикалните организации да сключват колективните трудови договори на ниво предприятие, като я запазят само за по-високите равнища на договаряне: национално, отраслово, браншово, общинско. Възприемането на по-гъвкави решения относно възможната договаряща страна, защитаваща интересите на работниците, ще разшири значително приложното поле на колективното договаряне на ниво предприятие, което единствено произвежда пряк нормативен ефект върху индивидуалните трудови правоотношения. Наред със синдикалната организация, договорни партньори на работодателя могат да бъдат представителите на работниците и служителите, избрани по реда на чл. 7, ал. 2 КТ, или фактически общности от работници, обединени от професионален принцип или място на работа.

Подобна законодателна промяна крие известни рискове, свързани с липсата на българска правна традиция в тази област. С измененията на КТ през последните години значително се разшири кръгът от въпроси, по които представителите на работниците и служителите, избрани по реда на чл. 7, ал. 2 КТ, „партнират“ на работодателя по общи за всички работници въпроси, като по този начин тяхната социална роля е

⁵⁸ Вж. Мръчков, В. Още едно мнение..., 407–408.

почти изравнена с тази на синдикалните организации в предприятието (по арг. от чл. 130, 130а, 130б, 130в; чл. 136а, ал. 1; чл. 138а, ал. 1 чл. 139а, ал. 1 КТ). Времето ще покаже дали тази нова правна форма на работническо представителство на интереси ще се окаже ефективна и за целите на колективното договаряне.

Сибилa Симеонова

РОЛЯТА НА Р. ДУНАВ В ЕВРОПЕЙСКАТА ВОДНА ТРАНСПОРТНА СИСТЕМА

I. УВОД

В последните години Европа, под влиянието на Европейския съюз (ЕС), се подготвя към установяването на принципно нов режим на речното корабоплаване чрез създаване на интегрирана европейска речна мрежа, включваща не само международните реки, но също така каналите и други хидротехнически съоръжения, открити за чуждестранни плавателни съдове. В това отношение Дунав се превръща в нов европейски транспортен фактор като свързващо звено в интегрираната европейска речна система, а чрез нея – със световното корабоплаване. По такъв начин реките стават част от една интегрирана европейска речно-морска корабоплавателна система.

Свързването на Дунав с общата мрежа на европейските вътрешни водни корабоплавателни пътища добива нови функции, които са отразени при дефинирането на Общоевропейския транспортен коридор VII на Критската – 1994 г., и Хелзинкската – 1997 г., среща на министрите на транспорта на европейските страни. Това е потвърждение на нарасналия интерес на Европейския съюз към главния вътрешен воден транспортен коридор, свързващ Западна с Източна Европа чрез реките Рейн, Майн и канала Рейн – Майн – Дунав. Този интеграционен подход предоставя отлични практически възможности за преки корабоплавателни връзки между Черно и Северно море като удобен достъп по вода до повечето европейски държави и техните промишлени центрове.

Настоящото изследване е съсредоточено върху проблемите за създаването на нова Единна европейска водна транспортна система чрез интегриране на плавателните реки и канали с морските пристанища в Черно море, Северно море и други морски пространства на континента.

II. ИЗГРАЖДАНЕ НА ЕДИННАТА ЕВРОПЕЙСКА ВОДНА ТРАНСПОРТНА СИСТЕМА

1. ВЪЗНИКВАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ЕДИННА ЕВРОПЕЙСКА ВОДНА ТРАНСПОРТНА СИСТЕМА

Идеята за обединена Европа се свързва с теориите и концепциите, възникнали в края на XIX и през целия XX век. По време на Първата световна война се появяват неясни проекти за бъдещ съюз, които остават без практически последици. Втората световна война превръща в дълбоко убеждение необходимостта от предприемането на конкретни и реални действия за изграждане на обединена Европа, основана на свободната воля на правителствата и солидарността между европейските народи.

В същия период прогресивно се развива и общата концепция за единната система на европейски вътрешни водни пътища от корабоплавателно значение, обединяваща всички големи реки в Европа. В продължение на векове държавите от Европа провеждат хидротехнически работи с цел съединяване на изолираните речни басейни и създаване на интегрирана вътрешноконтинентална корабоплавателна мрежа. Естествените и изкуствените водни пътища свързват Рейн и Шелда, Алберт-канал, който прави възможен прехода на речни съдове от Шелда в Маас. Система от канали свързва Рейн с Елба. Реализиран е съществуващият още от IX в. план относно съединяването на Дунав и Рейн.

Много корабоплавателни реки на Европа, свързани помежду си чрез съединителни канали, образуват регионални корабоплавателни системи, имащи важна роля в развитието на външноикономическите връзки на страните от континента. Тези изкуствени съединения между речните басейни или между притоците на една река са създавани от отделните държави, отчитайки преди всичко собствените си национални интереси. В отделни случаи съоръжение на съединителни канали, шлюзоване на реки или привеждане на специални работи по свободното течение на реките води до съгласуване между граничещите държави. Според новата концепция съществуващите по това време и набелязани за изграждане в бъдеще канали следва да се трансформират от изолирани случаи в единна система, обединяваща почти всички по-големи реки от европейския континент.

2. ЕВОЛЮЦИЯ НА ПРОЦЕСА ЗА СЪЗДАВАНЕТО НА ЕДИНЕН ВОДЕН ТРАНСПОРТ В РАМКТЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ

На международно равнище концепцията за изграждане на Единна система за първи път се разглежда в Брюксел през 1953 г. – на първата сесия на Европейската конференция на министрите на транспорта. На сесията се приема списък, включващ 12 проекта за строителство и реконструкция на водни пътища с цел създаване на Единна система¹.

¹ Вж. изграждане на канала Рейн – Майн – Дунав; канал Дунав – Одер – Елба; съединението Шелда – Рейн, реконструкция (разширяване) на р. Маас с нейните международни съединения, шлюзовете на река Мозел над Кобленц; подобряване на корабоплавателните условия по Рейн между Страсбург и Санкт Гоарсхаузен, изграждане на канала Рейн – Рона; рекон-

През 1957 г. Римският договор за Европейската икономическа общност², раздел IV – „Транспорт“, за първи път урежда нормативно общата транспортна политика, като предметният му обхват е ограничен до железопътния, шосейния и водния превоз по вътрешните водни пътища (чл. 84, ал. 1). Същевременно е предоставена възможност на Съвета да приема с квалифицирано мнозинство разпоредби за морския и въздушния транспорт. Европейската икономическата общност се занимава с проблемите на транспорта в такава степен, в каквата се засягат интересите на шестте страни-членки, първоначално подписали споразумението за създаване на Общността: ФРГ, Франция, Италия, Белгия, Холандия и Люксембург. Те се ръководят от решенията на Европейската конференция на министрите на транспорта и отчитайки националните интереси на „шестте“, Икономическата общност разработва регионален план за развитие на вътрешните водни пътища на територията на страните от Общността.

В съответствие с този план се предвижда обезпечаване на централния район на Западна Европа чрез два водни пътя по меридиално направление (юг – север). Единият път образува съединението Марсилия – Антверпен чрез реките Рона, Сена, Маас, а вторият преминава по долината на Рейн от Боденското езеро до устието на реката. По този начин промишлените райони Рур (Германия), Холандия, Белгия, Лотарингия (Франция) се свързват чрез вътрешните водни пътища с морските пристанища на юг (Средиземно море) и на север (Северно море).

В западно направление плановете на Европейската икономическа общност предвиждат развитие на мрежата от водни пътища на територията на Белгия и чрез тях съединяване със Сена, обезпечавашо изхода на морските пристанища на Ламанш.

В източно направление приоритет се дава на реконструкцията на Средногерманския канал със съединението до Хамбург и изграждането на водния път Рейн – Майн – Дунав.

По въпросите за създаването на международни транспортни съединения в Европа от 1960 г. се занимава също така и Икономическата комисия за Европа на ООН (ИКЕ на ООН) със създадената към нея работна група по вътрешния воден транспорт. В програмата на групата са включени изучаването на проекти от три водни транспортни съединения: Рейн – Майн – Дунав; Дунав – Одер – Елба и Днепър – Висла – Одер. През последните години сферата на изследване на работната група се разширява и тя започва да изучава съединението Дунав – Адриатическо море.

Другите форми на дву- или многостранно сътрудничество между заинтересованите страни по въпросите за развитието на континенталните вътрешни водни пътища носят локален характер и се ограничават до разработването на проблема, произтичащ от общата концепция за създаването на Единна интегрирана система на европейските

струкция на участъка на Рейн между Рейндфелското и Боденското езеро; съединяването на Хамбург със западноевропейската мрежа на вътрешните водни пътища чрез отводния канал, свързващ Емс с Елба; съединяване на езерото Лаго Маджоре с Адриатическо море по долината на река По и корабоплавателния приток Тичино.

² Treaty of Establishing European Community, създаващ първоначално Европейската икономическа общност. С Маастрихтския договор се променя Европейската икономическа общност само като Европейска общност.

вътрешни водни пътища. Към тях се отнася в частност създаването на воднотранспортното съединение Дунав – Егейско море.

Изкуствените водни пътища, построени или строящи се по инициатива на отделните държави в пределите на техните територии, също спадат към тях. В Дунавския басейн в това число влизат каналите Дунав – Черно море (на територията на Румъния), Дунав – Тиса (на територията на Унгария), Дунав – Тиса – Дунав (Сърбия и Черна гора) и др.

Осъществяването на плановете за строителство и реконструкция на водните пътища в рамките на Единната система обосновава нуждата от унифициране между европейските държави на параметрите на съдовете, плаващи по тези съединения. Това става още по-необходимо с оглед на многогодишното широко развитие на мрежата на вътрешните водни пътища на Европа. На Европейската конференция на министрите на транспорта през 1961 г. се приема обща класификация на вътрешните водни пътища, хидротехнически съоръжения и стандартни размери на корабите. На съответния вътрешен воден път се дава клас, съобразно който се строят и корабите, които са предназначени да плават по този път. Първата класификация на вътрешните водни пътища, хидротехническите съоръжения и стандартните размери на съдовете е приета през 1961 г. с резолюция № 8 на Европейската конференция на министрите на транспорта. Тези параметри се отчитат при проектирането, реконструкцията и строителството на новите водни пътища практически на територията на целия континент. На вътрешния воден път се придава такъв тип клас, в зависимост от параметрите, под които се изгражда.

Правната уредба на общата транспортна политика в първоначалния си вид не е нито изчерпателна, нито особено ясна и конкретна. Това предизвиква неколккратно намесата на Съда на Европейската общност за тълкуване на правни норми по възлови въпроси. Както бе отбелязано по-горе³, по това време обхватът на общата транспортна политика е ограничен до железопътния, шосейния и водния превоз по вътрешните водни пътища (чл. 84, ал. 1). Практически до 1984 г., когато е приета Бялата книга на Европейската комисия за изграждане на единен вътрешен пазар, този процес среща негласна съпротива на държавите-членки поради собствените им вътрешни приоритети и липсата на политическа воля за адекватна законодателна дейност.

Със сключването на Договора за създаване на Европейската общност⁴, изменен с Договора за Европейския съюз от Маастрихт⁵, общата транспортна политика вече е един от основните елементи на Европейската общност и на нейния общ пазар. Рам-

³ Вж. с. 82.

⁴ Single European Act (SEA) – подписан е през февруари 1986 г., влиза в сила от юли 1987 г. Този акт изменя учредителните договори на трите Европейски общности. Институционализира Европейския съвет и европейското политическо сътрудничество, което дотогава се осъществява извън рамките на ЕО. Реформата на Общността обхваща и разширяване на нейните правомощия, въвеждане на процедурата на сътрудничество и изграждане на единния пазар.

⁵ Maastricht Treaty – алтернативно наименование на Договора за Европейския съюз, ЕС се основава на Европейските общности, допълнени от политиките и формите на сътрудничество, създадени с Договора за ЕС, наричан още Маастрихтски договор. Той е подписан през 1992 г. и влиза в сила на 1.11.1993 г. Маастрихтският договор изменя и допълва учредителните договори на трите общности, които се превръщат в първия от трите стълба на ЕС.

ката за прилагане на тази политика е обект на отделна глава (чл. 74–84), посветена на транспорта. С Договора от Маастрихт се въвеждат допълнителни клаузи, отнасящи се до трансевропейската транспортна инфраструктура (чл. 129в–129d). Като допълнение към своята политика в областта на транспортната инфраструктура Европейският съюз (ЕС) създава рамка, необходима за разширението на трансевропейската мрежа (ТЕМ) както в страните-кандидатки за членство, така и извън тях, въз основа на разпоредбите на Договора от Маастрихт.

Разработването на ТЕМ се осъществява в продължение на последните десетилетия в рамките на трите общоевропейски конференции по въпросите на транспорта. На първата Общоевропейска транспортна конференция в Прага през 1991 г. се разработва съответстващата концепция на транспортната инфраструктура, представляваща „концепция на коридорите“. На втората Общоевропейска транспортна конференция, състояла се в Крит през 1994 г., страните от Западна, Централна и Източна Европа определят девет транспортни коридора, обособени в качеството на приоритетни направления за развитие на инфраструктурата.

През 1996 г. в Женева се подписва Европейското споразумение за по-важните вътрешни водни пътища от международно значение, в което се установяват техническите и експлоатационните характеристики на вътрешните водни пътища от международно значение.

С оглед оценяването на различните водни пътища категория Е – европейски вътрешни водни пътища – се използват параметрите на класове IV и VII, като се отчитат определени принципи⁶.

Развитието на тази мрежа следва да се осъществи в съответствие с ръководните принципи на Европейската общност за развитието на Трансевропейската транспортна система съгласно изискванията, установени с Решение на Европейския парламент и Съвета N 1692/96/СЕ от 23 юли 1996 г. и последвалите изменения и допълнения⁷. В документа са включени пътища, жп линии, вътрешни водни пътища, летища, морски пристанища, вътрешни портове и система за управление на движението, които обслужват целия континент, големия трафик на дълги разстояния и дават географска и икономическа близост на регионите в ЕС.

Общността изготвя план за създаването на мрежа и представянето на проекти от общ интерес. Периодът, до който проектът трябва да бъде завършен, е 2010 г. Картите в Анекс I на Решение 1692/96/ЕС представят скица на Трансевропейската пътна система, както е планирана до 2010 г. В указанието е включен списък с 14 проекта, на които се придава голяма важност. Решение 1692/96/ЕС е отправено главно към страните-членки. Те носят отговорността за реализирането на ТЕМ. Финансовите инструменти са установени от Общността, като всяка държава следва да се съобразява с

⁶ Класът на водния път се определя от хоризонталните габарити на самоходните съдове, баржи и тласкаеми състави, като на първо място водещо значение има габаритът, както се явява тяхната ширина, или напречният габарит.

⁷ Entscheidung № 884/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung № 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes.

местното си законодателство за изпълнението на проекта, за да бъдат подкрепени страните-членки със средства при определени случаи.

Подписването на Договора от Амстердам⁸ засилва ролята на Европейския парламент в процеса на вземане на решения чрез въвеждането на т.нар. процедура за съвместни решения (co-decision procedure) за целия транспортен сектор. Идеята за Трансевропейска транспортна мрежа (Trans-European Networks – TEN) се обуславя от предложения за изграждане на единен европейски пазар. Концепцията за общ пазар, в който има свобода на движението на стоки, хора и услуги, става немислима, ако отделните региони и национални транспортни мрежи не са осигурили възможност пазарите на страните-членки да бъдат свързани с удобна, модерна и ефективна инфраструктура.

Построяването на ТЕМ е важен елемент за икономическия растеж и създаването на работни места. То е залегнало в Договора от Амстердам. В глава XV, член 154, 155 и 156 се казва, че Европейският съюз трябва да се стреми да подпомага развитието на ТЕМ като ключов елемент за създаването на вътрешен европейски пазар и за прилагането на икономическата и социалната хармонизация.

Това развитие включва добри връзки и взаимодействие на националните пътни мрежи, както и отворен достъп до тях. Във връзка с тези цели Общността изработва насоки, определящи целите, приоритетите, проектите от общ интерес и основните мерки, които трябва да се предприемат в трите сектора, свързани с ТЕМ – транспорт, енергетика и телекомуникации.

Европейският парламент и Европейският съвет одобряват тези насоки след консултации с икономическите и социалните комисии и с регионалната комисия. Голям брой проекти, засягащи общия интерес, са получили материална подкрепа от европейския бюджет именно от перото за изграждане на ТЕМ, както и от структурните фондове и от кохезионния фонд. Европейската инвестиционна банка също има голям дял за финансирането на тези проекти под формата на заеми.

Европейският парламент и Съветът приемат през май 2001 г. Решение № 1346/2001/ЕС, което променя някои изисквания за морските пристанища, вътрешните портове и терминалите. Освен това дава допълнителни подробности за критериите по проекта от общ интерес във връзка с тази инфраструктура.

През септември 2001 г. Европейската комисия приема Бяла книга „Европейската транспортна политика до 2010: Време за решения“. В нея се казва, че целта на Комисията през следващите десет години е да пригоди транспортната политика на Европа според изискванията и нуждите на нейните граждани. С приемането на документа Европейската комисия за първи път поставя нуждите на хората в центъра на своята стратегия и предлага над 60 мерки за постигане на това предизвикателство.

⁸ Treaty of Amsterdam – подписан е на 2 октомври 1997 г. от външните министри на 15-те държави-членки на ЕС; публикуван в Official Journal C 340 от 10 ноември 1997 г. Пълното му наименование е Амстердамски договор, изменящ Договорите за създаване на Европейските общности и някои свързани с тях актове. Влиза в сила на 1 май 1999 г., след като е ратифициран от националните парламенти на държавите-членки на ЕС. Това е третият голям пакет от реформи на учредителните договори на Общността след Единния европейски акт и Договора на Европейския съюз.

Комисията иска да гарантира развитието на транспорта в Европа да върви „ръка за ръка“ с ефикасно, висококачествено и безопасно обслужване на гражданите.

Документът и предложенията в него са първият практически принос към стратегията за устойчиво развитие, приета от Европейския съвет в Гьотеборг през юни 2001 г. Заедно с Бялата книга Комисията предлага и План за действие, чиято цел е да се направят значителни подобрения в качеството и ефикасността на транспорта в Европа. Планът предвижда над 60 мерки за развитие на транспортната политика за европейските граждани.

През октомври 2001 г. Европейската комисия започва първото ревизиране на проекта за Трансевропейска пътна мрежа в съответствие с Бялата книга за европейската транспортна политика до 2010 г. Целта е да бъдат преодолените новите предизвикателства в сферата на транспорта и да бъдат разрешени задачите на новата транспортна политика, описана в Бялата книга. С преработването на проекта ще могат да се преодолеят недостатъците на планираната или вече съществуваща мрежа, без да се изгражда нова инфраструктура. В същото време инвестициите ще могат да бъдат концентрирани върху други приоритетни проекти и ограничен брой нови специализирани проекти.

3. ДУНАВ – ТРАНСПОРТЕН КОРИДОР VII В ЕДИННАТА ЕВРОПЕЙСКА ВОДНА ТРАНСПОРТНА СИСТЕМА

3.1. Развитие и утвърждаване на идеята за „транспортен коридор“

Концепцията за транспортните коридори се приема на паневропейските транспортни конференции, проведени в Крит през 1994 г. и Хелзинки през 1997 г. развитието на коридорите се разглежда като средство за достигане на целите на общоевропейската транспортна политика, на първо място, интеграция на икономиката на Централна и Източна Европа в рамките на и Европейския съюз.

Понятието „транспортен коридор“ е възприето с цел оценка на потребностите от инфраструктура и инвестиции в Централна и Източна Европа. В централната и източната част на континента са дефинирани 10 транспортни коридора като мрежа от мултимодални (жп, шосейни и речни) линейни връзки, установени към основни летища, морски и речни пристанища и сухопътни терминали. Стратегическата ѝ цел е да обслужва транспортните потоци, породени от разширяването, и да осигури достъпа до периферните територии независимо от националните граници. От техническа гледна точка единната европейска корабоплавателна система ще представлява мрежа от взаимосвързани естествени и изкуствени водни пътища, позволяващи съдовете от вътрешното корабоплаване да осъществяват трансевропейско корабоплаване с преход от един речен басейн в друг.

Всеки коридор между своята начална и крайна точка преминава през територията на няколко страни и затова носи транснационален характер. Работата по коридора следва да се осъществява по единни правила от всички участници в него (участниците се образуват по националните граници на страните – участници в коридора). При

това по замисъл на инициаторите обслужването на коридора трябва да бъде приспособено към стандартите на ЕС.

Определението, прието от групата експерти от Комитета по вътрешен воден транспорт на ИКЕ на ООН, приема, че международният транспортен коридор е част от Единната транспортна система, която обезпечавя пренос на значителни международни товарни и пътнически превози между отделните географски райони, включвайки подвижен състав и стационарни устройства от всички видове транспорт, работещи по дадено направление, както и съвкупност от технологически, организационни и правни условия за осъществяване на тези превози.

Транспортният коридор се определя като комплекс от надземни и водни транспортни магистрали по определено направление със съответната инфраструктура, включващи спомагателни съоръжения, подземни пътища, погранични преходи, сервизни пунктове, товарни и пътнически терминали, оборудване за управление на движение. Този комплекс действа в съответствие с нормативните актове, обезпечавящи възможност за превози на товари и пътници съгласно изисквания на ЕС. Трябва да се отбележи, че това определение не съвсем точно придава смисъл на приетата в Европа формулировка.

Понятието „транспортен коридор“ заменя предхождащото го концептуално наименование „паневропейска транспортна мрежа“.

От особено значение за включването на река Дунав в общата система на европейските вътрешни водни пътища от корабоплавателно значение е подписаната на 6.09.2001 г. в Ротердам Декларация за ускорено паневропейско сътрудничество за свободен вътрешен воден транспорт. Чрез нея се препоръчват редица мероприятия, предназначени за облекчаване интеграцията на вътрешноводния транспорт в системата на комбинирани превози и за по-нататъшното развитие на превозите по системата река – море, преодоляването на препятствията за развитие на вътрешния воден транспорт, повишаване качеството на мрежата на европейските вътрешни водни пътища, и не на последно място – за привеждане на международноправния режим на корабоплаване по Дунав в съответствие с режима на Рейн.

В Декларацията за укрепване на общоевропейското сътрудничество за обезпечаване на свободата и развитието на вътрешното корабоплаване, приета на Ротердамската конференция, се съдържа в частност призив към правителствата и международните организации „да съдействат за подобряване на навигационните условия на Дунав, на първо място, по отношение на съществуващите ограничения по изграждането на този изключително важен воден път“. Декларацията също призовава към съдействие за развитието на съединенията между Дунав – Одер – Елба. По този начин бъдещето на Дунав като воднотранспортна магистрала следва преди всичко да се разглежда като част от паневропейски транспортен коридор VII.

Заедно с Ротердамската декларация⁹ се приема и Меморандум за разбирателство за развитието на Общоевропейски транспортен коридор VII (река Дунав)¹⁰. Сътруд-

⁹ TRANS/SC. 3/2001/10.

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 95 от 8.10.2002 г.

ничеството в рамките на този меморандум се основава на добрата воля на участниците, като не съдържа правни задължения – предмет на международното право, и се предвижда да продължи действието си до постигането целите на меморандума. Меморандумът се приема, отчитайки голямото значение на сътрудничеството при развитието на Общоевропейски транспортен коридор VII по отношение на интеграцията на този коридор в цялостната Трансевропейска водна транспортна система и по-специално на необходимостта от засилване връзките с Трансевропейската транспортна мрежа, както и свързването му с Черноморската общоевропейска транспортна област.

Целта на този Меморандум за разбирателство е да съдейства за развитието на основната и помощната инфраструктура по протежение на коридор VII, включително пристанищната инфраструктура. развитието на коридора следва да включва поддръжка, реконструкция, рехабилитация, модернизация и ново строителство на главна и помощна инфраструктура, както и нейното опериране и използване с оглед ефективно и екологосъобразно използване на коридора.

Меморандумът съдържа като приложения изброяване на основните въпроси „области от особен интерес“, на които при развитието на транспортен коридор VII трябва да се отделя особено внимание и които се отнасят до развитието на инфраструктурата на вътрешния воден път, флота и пристанищата, усъвършенстването на управлението и експлоатацията на транспорта по Дунав, минимални технически навигационни изисквания в сравнение с условията по Рейн. Координацията на съвместната работа между заинтересованите страни меморандумът предвижда да се осъществява чрез Изпълнителния комитет на транспортен коридор VII, който се намира във Виена.

3.2. Териториален обхват на международния транспортен коридор VII – Дунав

За целите на Меморандума за разбирателство Общоевропейският транспортен коридор VII се отнася за вътрешния воден път – Дунав, канала Черно море – Дунав, ръкавите Дунав – Киля и Сулина, вътрешните водни пътища, свързващи Черно море и Дунав, канала Дунав–Сава, канала Дунав – Тиса и съответната пристанищна инфраструктура, разположена по тези вътрешни водни пътища. Съоръженията за превоз, необходими за развитието на комбинирания транспорт (транспорт по вътрешни водни пътища и други видове транспорт), също се разглеждат като част от коридора. При дейностите, произтичащи от този меморандум, трябва също да се отчитат и другите съседни вътрешни водни пътища и пристанищната инфраструктура, доколкото те имат влияние върху коридора.

Включването на Дунав в общата система на европейските вътрешни водни пътища от корабоплавателно значение (Общоевропейски транспортен коридор VII) потвърждава нарасналия интерес към главния вътрешен воден пътнотранспортен коридор, свързващ Западна с Източна Европа чрез реките Рейн, Майн и канала Рейн – Майн – Дунав. Той предоставя отлични практически възможности за преки кора-

боплатателни връзки между Черно и Северно море с удобен достъп по вода до повечето европейски държави, техните пристанища и промишлени центрове.

Международният транспортен коридор VII (МТК VII – Дунав) следва да се разглежда и развива като транспортно-логистична система. В този случай коридорът може да се определи като икономическа система в границите на Крайдунавския регион за обезпечаване на единния процес на транспортно-логистично обслужване на преминаващите в нея товаропотоци.

В рамките на меморандума попада и дунавският търговски флот. Той предполага разглеждане и развитие на коридора в контекста на развитие на мултимодалните транспортни услуги. За обезпечаване на оптималното взаимодействие във всички зони (на всички участници) се използва обща система на технически стандарти, приета в ЕС. Съзнавайки, че конкурентоспособността на коридора зависи от съкращаване времето на доставка и повишаване качеството на услугите, участниците в меморандума се задължават да координират своите действия по опростяване и облекчаване на общите процедури на пограничните пунктове и митническия контрол, в това число при комбинирания превози.

Съвместната работа в съответствие с меморандума се координира от Ръководен Комитет на МТК VII, който е подотчетен на Европейската комисия.

Задачата на комитета е да определи приоритетно бюджет, график на работа, специалните мерки за координиране развитието на коридора. Освен това следва да бъдат формулирани правила относно използването на коридора. При това следва да се определят и основни принципи (като равенство, право на вето, мнозинство от гласове, консенсус).

След подписване на меморандума ДК работи в тясно сътрудничество с органите на ЕС по въпросите на подобряване на корабоплаването по Дунав. Може да се предположи, че с течение на времето (при действителната реализация на „коридорната“ концепция) отделните функции на тази комисия – ДК, постепенно ще се вляят и ще преминат към Координационния комитет МТК VII или ще се оформи като орган, създаден под егидата на ЕС.

В Координационния комитет МТК VII считат, че с оглед на множеството проблеми във връзка със свободното и ефективно корабоплаване по Дунав, процесът се задържа по-скоро от политически, отколкото от технически фактори.

Една от инициативите на Координационния комитет МТК VII се състои в координация на процеса на развитие на коридори VII, IV, V, IX, X. МТК VII се пресича с тези коридори¹¹.

Някои перспективи на тези инициативи се открояват в последните материали на Комитета МТК VII. Последните решения на Координационния комитет свидетелстват за установяването на нови ориентири в развитието на коридора – превръщането на МТК VII в мултимодален транспортен коридор. Предлага се да се обединят възловите точки

¹¹ Възловите точки на коридорите са: с коридор IV – Будапеща, Меджидия; с коридор V – Братислава, Будапеща, Дунайварош, Мохач; с коридор IX – Олтенца, Гюргево, Русе; с коридор X – Будапеща, Белград, Нови Сад.

с транспортните потоци на определени железопътни участъци, идващи паралелно от Дунав.

3.3. Рейн – Майн – Дунав – основно съединение в Единната европейска водна транспортна система

Каналът Рейн – Майн – Дунав¹² е важно звено от Единната европейска система на вътрешните водни пътища от корабоплавателно значение. Идеята за съединение на Дунав и Майн възниква още при управлението на император Карл Велики, по чиято заповед през 1793 г. започва изграждането на канала. Съхранените оттогава следи носят наименованието „Карлов ров“.

Съединението между Майн и Дунав се изгражда през 1836–1845 г., по времето на краля на Бавария Лудвиг. Каналът е с дължина от 172 км, ширина на дъното 10 м и дълбочина от 146 см. По него биха могли да се придвижват съдове с товароподемност до 120 тона. Пет години след завършването на строителството на канала товарооборотът достига своя максимум от 196 хил. тона. Появяват се трудности, превозите на товари се занижават, шлюзовете не отговарят на нуждите на корабоплаването. От 1900 г. каналът се използва само за местни превози.

След изследване на причините, довели до упадък на канала Майн – Дунав, се разработва усъвършенстван план на съединението на двете реки. От 1883 г. започват работи по шлюзоването на Долен Майн.

През юни 1921 г. между правителствата на Германия, Бавария и Баден се сключва „Майнско-Дунавски междуправителствен договор“ за строителство на водния път от Ашафенбург на Майн до германо-австрийската граница при Пасау на Дунав.

През декември 1921 г. в Мюнхен се основава частно акционерно дружество „Рейн – Майн – Дунав“, което се задължава със собствени сили да изгради съоръжението Рейн – Майн – Дунав и след завършването на строежа да го предаде за експлоатация на двете държави.

През 1966 г. акционерното дружество се задължава да канализира допълнително участъка на Дунав от Регенсбург до Вилсхофен.

Общото разстояние на трансевропейския воден път съставлява по проекта 3503 км, в това число по различни участъци¹³.

Следва да се отбележи, че през 70-те години на ХХ в. във връзка с активизиране на работата по изграждане на канала между Рейн – Дунав, частично преминаващ по руслото на река Майн, в специализираната литература се повдига въпросът за изменение на указаните положения от Версайския договор в качеството на основа на международноправния режим на корабоплаване по канала. Предлагани са и други пътища за установяване режима на корабоплаване по съединенията въз основа на мно-

¹² Шпигельман, Я. Е., В. М. Воронцов. Международное дунайское судоходство. М., 1991, 286–291.

¹³ Рейн (Ротердам – Майнц) – 536 км; Майн (Майнц – Ашафенбург) – 87 км; съединение РМД (Ашафенбург – Йохенщайн) – 677 км; Дунав (Йохенщайн – Сулина) – 2203 км; съединението Рейн – Майн – Дунав включва: канализирания участък на р. Майн (Ашафенбург – Бамберг) – 298 км; непосредствено канал Майн – Дунав (Бамберг – Келхайм) – 171 км; канализирания участък на р. Дунав (Келхайм – Йохенщайн) – 208 км.

гостранни споразумения на всички заинтересовани държави, на първо място – крайрейнски и крайдунавски държави, териториите на които свързват единната водна магистрала Рейн – Майн – Дунав.

Разглеждат се такива варианти на многостранното уреждане, като сключване на конвенция за режима на корабоплаване по съединителния канал или магистрали като цяло, сключени споразумения между ЦККР и ДК или между Германия като държава, на територията на която преминава съединителната част на магистралата, от една страна, и всички крайрейнски и крайдунавски държави, от друга страна.

Основа на тези споразумения трябва да съставлява принципът за свобода на корабоплаването за указаните страни или всички държави на света. Поддръжниците на тази теза изхождат от международното значение на канала, от факта, че той свързва реките, открити за международно корабоплаване, накрая – от необходимостта от обезпечаване на равни права за крайбрежните държави в използването на магистралата Рейн – Майн – Дунав. На 2 февруари 1983 г. правителството на ФРГ в специално решение относно статута на канала Рейн – Майн – Дунав заявява, че не се счита обвързано с каквито и да било задължения относно интернационализирането на канала, и го обявява за национален вътрешен воден път на ФРГ.

Последващо решение относно обстоятелството, че съединението на Рейн – Майн – Дунав, включващо канала и модернизацията на участъка на река Майн, Реген, Алтмюл и др., се явява национален воден път на ФРГ, се потвърждава със закон от 19 юни 1986 г. относно правния статут на този воден път. Заявена е готовност да се разреши на всички заинтересовани държави да ползват канала след сключване с ФРГ на двустранни споразумения за корабоплаване по вътрешните водни пътища, в сферата на действие на които на територията на ФРГ ще влязат практически всички свързани помежду си вътрешни водни пътища, с изключение на участъците Рейн и Мозел, режим на корабоплаване по които се установява със съответните международни конвенции. Другите договарящи държави на основата на взаимност се задължават да открият за германските съдове своите вътрешни водни пътища.

По-подробни условия за допускане на чуждестранни съдове по вътрешните водни пътища на ФРГ, включително съединителната част на магистралата Рейн – Майн – Дунав, се уреждат със закона от 4 август 1986 г. относно задачите на ФРГ в областта на корабоплаването по вътрешните водни пътища.

В обобщение на извършения анализ се налага изводът, че Дунав е свързан с други реки и канали с корабоплавателно значение. Въпреки това те остават извън режима на корабоплаване по Дунав съгласно действащата Дунавска конвенция от 1948 г. Правните последици на този подход водят до ограничаване на обхвата на Дунав само до реката, без дунавската система да включва канали, притоци и др. Това води до установяване на режим за тези водни пространства от отделни държави, на чиято територия се намират те. Това обстоятелство по никакъв начин не способства за установяване на единен режим на корабоплаване по дунавската система. Затова идеята за Трансевропейската транспортна система се определя като положителен момент в про-

цеса на унифицирането на режима на корабоплаване по континенталните вътрешни водни пътища.

С оглед на гореизложеното може да се приеме, че утвърдената към настоящия момент концепция относно Общоевропейската транспортна политика обхваща следните компоненти: а) трансевропейската транспортна мрежа (ТЕН-Т) на територията на Европейския съюз; б) десет общоевропейски транспортни коридора, пресичащи териториите на присъединените страни, новите независими държави и продължаващи извън техните територии; в) мрежата ТИНА (проект за оценка на нуждите в областта на транспортната инфраструктура), в състава на която влизат 10 коридора и допълнителните компоненти на мрежата на териториите на страните – кандидатки за членство в ЕС; г) мрежата на четирите общоевропейски транспортни зони (ПЕТРА), обхващащи морските басейни на Средиземно, Черно, Адриатическо море (Йонийско море и района на Баренцово море), европейската част на Арктика; д) евроазиатските съединения, в частност ТРАСЕКА (транспортен коридор Европа – Кавказ – Азия).

В тази връзка може да се направи изводът, че в последните десетилетия Европа се подготвя към установяването на принципно нов режим на речното корабоплаване, а европейската речна мрежа се превръща в единна интегрирана система, включваща наред с международните реки, и каналите, открити за чуждестранните съдове.

4. КОМБИНИРАН ТРАНСПОРТ „РЕКА – МОРЕ“ В ЕДИННАТА ЕВРОПЕЙСКА ВОДНА ТРАНСПОРТНА СИСТЕМА

Комбинираният транспорт по маршрути „река – море“ придобива изключителна актуалност. Превозите по „река – море“ в близко бъдеще ще се превърнат в едно от основните направления за развитие на вътрешното корабоплаване в Единната европейска водна транспортна система и преди всичко – що се отнася до дунавското направление.

Основната грижа¹⁴ на Европа към настоящия момент е да се преодолее съществуващото разноречие между видовете транспорт, което води до негативни последици за цялата икономика, социалната сфера и екологията. Затова въпросът за преразпределение на товаропотоците между видовете транспорт е наречен основен в Стратегията за устойчиво развитие на интегрираната европейска транспортна система. За неговото решаване се предлага комплекс от мероприятия, обхващащи регулиране на тарифите в автомобилния и железопътния транспорт, оживление на алтернативните видове транспорт и целеви инвестиции в Трансевропейската транспортна система. В преразпределение на товарите в полза на екологично чисти видове транспорт следва да получи отражение идеята в различните цени на ползване на инфраструктурата, както и типът и размерът на транспортните средства и други фактори, влияещи на натовареността на магистралите и околната среда.

¹⁴ Морозова, И. В., Л. П. Суворова. Перспективы украинского флота в перевозках по внутренним водным путям Европы. Одесса, 2005.

За укрепване на позициите на водния транспорт в интермодалните системи се предлага създаване на „филиали на водни пътища“ – нови канални съединения и обработване на възли, обезпечаващи затворен кръг на обслужване на товаропотоците.

Въпросът относно развитието на комбиниран транспорт по маршрути „река – море“ се поставя за първи път на Паневропейската конференция на министрите на транспорта, състояла се в Ротердам през 2001 г. На този международен форум се подчертава важното значение на вътрешния воден транспорт като един от ключовите моменти, обезпечаващи интермодалност и позволяващи да се решат проблемите с пренатовареността на автомобилната и железопътната инфраструктура, както и замърсяването на околната среда. Взема се под внимание общата цел, изразяваща се в ефективно развитие на балансиран и гъвкави транспортни системи, отговарящи на икономически, социални и екологични потребности на страните, като се акцентира върху важната роля на вътрешния воден транспорт, който в сравнение с другите видове транспорт се отличава със своите икономически и екологични предимства.

На своята четиридесет и шеста сесия¹⁵ Комитетът по вътрешен транспорт към ИКЕ на ООН допълва плана за действие за осъществяване на решенията, приети на Паневропейската конференция по вътрешния воден транспорт, състояла се в Ротердам през 2001 г., като взема предвид Виенската декларация, приета на Регионалната конференция по транспорт и околна среда през 1997 г., и Бялата книга на Европейския съюз относно транспортната политика до 2010 г. Планът включва действия по подготовката на специфични маршрути по море в контекста на Европейското споразумение за по-важните вътрешни водни пътища от международно значение.

В рамките на провежданите в ИКЕ на ООН заседания и обсъждания в контекста на Европейското споразумение за по-важните вътрешни водни пътища от международно значение още през 2004 г.¹⁶ се предлагат за разработване конкретни маршрути „река-море“. Типовата схема на работа, съдържаща се в този документ, може да служи за основа на решения на въпроса относно целесъобразността на организацията на дадения маршрут „река – море“ в интерес на две или повече държави. Решението при тази организация не следва да се основава единствено на комплексната технико-икономическа и международноправна оценка на проблема. Във всички случаи, когато се разработва даден маршрут по вътрешен воден път между две или повече държави, в неговата оценка трябва да вземат участие експерти от всички заинтересовани държави, както и представители на компетентните международни организации.

Като определящи условия за организация на превозите в съобщенията „река-море“ по дадено направление могат да се посочат: големината на превозваните товари, икономическа целесъобразност за създаването на дадения маршрут и конкретната заинтересованост от този маршрут на всички участници в транспортния процес, на първо място – товародателите и корабовладелците.

При разработването на маршрути „река – море“ следва да бъдат обхванати всички аспекти на проблема (технически, организационни, икономически, търговско-правни).

¹⁵ ECE/TRANS/139 г.

¹⁶ TRANS/SC. 3/2004/11.

Следва да се отдели особено внимание на важната роля на маршрутите „река – море“ в развитието на пазара на Единната европейска водна транспортна система¹⁷. Като критерии за определянето на подобни маршрути могат да се посочат фактори като: преминаване на външнотърговския трафик към речното корабоплаване; приваждаване в съответствие с изискванията на Европейското споразумение за дълбочината на водните пътища от категория (Е) в Паневропейския пръстен на вътрешни водни пътища, обхващащ цяла Европа; по-ефективно използване на Рейн – Майн – Дунав и Паневропейските транспортни коридори (VII, IX); улесняване на транспортните операции, с оглед на икономическа изгода; използване управленските технологии в тясно сътрудничество със страните-членки на ЕС; промоция на корабоплаването „река – море“ на водните пътища във Франция, Португалия, Испания и Италия.

III. ОБЩИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

1. ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА ВОДНА ТРАНСПОРТНА СИСТЕМА И НЕЙНОТО РАСТЯЩО ЗНАЧЕНИЕ

1.1. Идеята за развитието на Единна европейска водна транспортна система, основаваща се на Общоевропейската транспортна политика, се обуславя от целта за изграждане на Единен европейски пазар. Това обстоятелство налага нуждата от анализ на съвременните проблеми на международноправния режим на корабоплаване по Дунав, който е основна пътнотранспортна водна магистрала в Единната мрежа на европейските вътрешни водни пътища от международно значение.

Анализът на данните от статистическите ежегодници на ДК свидетелства, че в последните години се наблюдава значително увеличение на обемите на преките и транзитните превози през каналните връзки „Дунав – море“. В пъти е увеличен броят на морските плавателни съдове от типа „река – море“, както и на пасажерските и други видове плавателни съдове на различните държави, преминаващи през каналните връзки „Дунав – море“ и влизаци в пристанищата по Дунав.

1.2. Съществува активизиране на участниците на пазара, увеличение на превозите на товари от флота на страните-членки на ДК, както и на плавателните съдове, плаващи под турски и гръцки флаг в съобщенията „море – Дунав – море“. Налице са предпоставки за формиране на устойчиви линейни превози, в това число контейнерни и пасажерски линии от основни пристанища на Дунав. Всички тези фактори, обуславят необходимостта от разработване на конкретни маршрути „Дунав – море“.

1.3. Отчитайки горните обстоятелства и развиващите се процеси, в работната програма на ДК за 2008–2009 г. се предвижда подготовка на проект „Препоръки в областта на водната политика на Дунав“¹⁸. В рамките на този проект Секретариатът на ДК предлага да се започне разработването на „Препоръки по развитието на кора-

¹⁷ TRANS/SC. 3/2003/3.

¹⁸ Документ РД 7.1, т. 2.2, Работна група по техническите въпроси, 6–8 ноември 2007 г.

боплаването „река-море“ в рамките на Конвенцията за режима на корабоплаването по Дунава¹⁹.

1.4. Предложеният от Секретариата на ДК план за работа е добра основа за многостранна разработка на препоръки в рамките на ДК относно развитието на маршрутите „Дунав – море“. Анализът на материала свидетелства, че при неговата разработка е избран същият принципен подход към развитието на дадения вид съобщения, който е установен и в ИКЕ на ООН.

Във връзка с материалите, изпратени от Секретариата на ДК²⁰ с предложение за изготвяне на препоръки в областта на водната политика на Дунав с цел отработване възможни съвместни действия, отчитайки Директивата на ЕС № 2000/60/ЕС от 23.10.2000 г., повечето от страните-членки^{21, 22} изразяват съгласие.

1.5. За осъществяването на плана следва да се вземат мерки за подобряване на корабоплавателните условия на общоевропейски транспортен коридор VII (Дунав). В приетия на 42-ата сесия на ДК План за основните работи до 1990 г., а на някои участъци до 2000 г., вниманието се съсредоточава върху строителството на хидровъзли – като най-ефективно средство на подобряване на корабоплавателните условия. От запланираните за строителство 30 хидровъзела на Дунав към настоящия момент са построени 18. С оглед активизирането на процесите при дунавското корабоплаване е целесъобразно да се доизпълни Планът за основните работи, приет на 42-ата сесия на ДК.

В същото време следва да се вземе предвид обстоятелството, че в техническата сфера Директива 2006/87/ЕС вече съдържа изключения за морските съдове и препоръки с различно съдържание на ДК не биха били приложими в страните-членки от ЕС.

1.6. Значителен интерес за бъдещото развитие на транспортен коридор VII представлява идеята за образуването с участието на заинтересованите страни на международен корабоплавателен консорциум „Голямото европейско колело“. Товарите в рамките на този консорциум ще могат да се превозват по воднотранспортния маршрут: Дунав – канал Майн – Дунав – Майн – Рейн – Северно море – Килски канал – Балтийско море – Волго-Балтийски канал – Волга – Волго-Донски канал – Дон – Азовско море – Черно море – Дунав²³.

1.7. Специално внимание следва да се отдели на географската ос в 3 направления: Каспийско море – Черно море – Средиземно море. Основни заинтересовани страни в тази база от интереси са Русия, Турция, Украйна, САЩ и Китай. Международните реки и по-специално за даден проект от особена важност за тази зона са: Дунав – Майн – Рейн и Дон – Волга – Нева²⁴. Предлага се разработване на конкретни

¹⁹ Структурата на плана на работа се съдържа в документ ДК 157/VIII-2007.

²⁰ ДК 156/VIII-2007; ДК 157/VIII-2007; ДК 158/VIII-2007; ДК 182/IX-2007; 183/IX-2007.

²¹ Приложение към ДК 263/XII-2007.

²² Приложение 1 към ДК 263/XII-2007.

²³ Недялков, Д., Я. Шпигельман, В. Воронцов, Э. Шульце-Раушенбах. Дунайская комиссия и дунайское судоходство. Дунайская комиссия, 2004, с. 73.

²⁴ International conference „Regional Cooperation in the Black Sea and Danube Regions: Addressing Challenges and Providing Perspectives“, 16–17 November 2007, Boyana Residence, Sofia, Bulgaria.

маршрути „река-море“ – Каспийско море – Волга – Дон – Азовско море – Черно море – Дунав“²⁵.

Може да се определят примерни схеми типови маршрути (направления) на превози в съобщенията „река-море“, „море-река“ във/от пристанищата на Дунав чрез действащите канални съобщения „Дунав – море“: Дон – Азовско море – Черно море – Дунав; Азовско море – Дунав; Черно море – Дунав; Днепър – Черно море – Дунав; Днестър – Черно море – Дунав; Средиземно море – Дунав.

1.8. Отчитайки увеличеното внимание към Дунав в последните години, следва да се отбележи, че въпреки постигнатия прогрес все още има пречки, които са свързани с неадекватната инфраструктура, усложнените юридически процедури и липсата на хармонизиране на икономическите, техническите и финансовите правила и административни процедури за ефективно международно сътрудничество и лоялна конкуренция.

1.9. Конвенцията за режима на корабоплаване по Дунав, Манхаймският акт, актовете, приети от Европейския съюз, и сключените двустранни спогодби между отделните държави установяват различни публичноправни режими на корабоплаване по основните вътрешни водни магистрали на Европа. Липсата на координация и хармония при функционирането на плавателната система поражда множество различия от законодателен и технически характер, поради което днес вътрешните водни пазари на паневропейско равнище са все още разделени и затворени за оператори от крайдунавските и трети страни.

От съвременна гледна точка в процеса на установяване на единен правен режим на корабоплаване по европейските вътрешни водни пътища от международно значение следва да се признае стеснената сфера на приложение на принципа на свобода на корабоплаването само по реката, а не по цялата „речна система“ на Дунав, което довежда до усложнения в корабоплаването и различни негативни последици от навигационен, технически и търговски характер за крайдунавските държави.

2. НЯКОИ ПРЕПОРЪКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

2.1. Във връзка с гореизложените констатации следва да се направи анализ на действащите конвенции, меморандуми и други нормативни актове, от които се ръководи съвременното корабоплаване в превозите „река – море“, и тяхното съотношение с Конвенцията за режим на корабоплаване по Дунав, както и с „Основните положения за корабоплаване по Дунав“²⁶.

2.2. В проекта за изменение и допълнение на Конвенцията за режима на корабоплаване по Дунав следва да се отчитат отделните положения при организацията на корабоплаването по маршрутите „Дунав – море“. Да се разработят специални допълнения към „Основните положения за корабоплаване по Дунав“, включващи въпросите за безопасност на корабоплаването на морските съдове по Дунав и каналните връзки „Дунав – Черно море“.

²⁵ Приложение 2 към № ДК 263/XII-2007.

²⁶ Док. ДК/СЕС 48/21.

2.3. Във всички случаи трябва се проучи характерът на меродавните нормативни актове – задължителен или препоръчителен, като се има предвид, че решенията на Дунавската комисия се приемат като предложения или препоръки. Горните процеси ще обусловят нуждата от изготвяне на проект за допълнение към Конвенцията за режима на корабоплаване по Дунав, отчитащ отделните разпоредби на организацията на корабоплаването „река – море“.

2.4. Нужно е да се извърши систематизиране на основните характеристики на флота и установяване на изискванията към съдовете „река – море“, действащи в маршрутите „море – Дунав – море“. Основните предписания и препоръки на ДК следва да се приспособят към корабоплаването „Дунав – море – Дунав“, като се съобразят техническите изисквания, включително подготовка на специалисти на флота. Нужно е да се набави оборудване на необходимите средства на корабоплавателната обстановка, задължително използване на речно-информационните служби, както и плавателните съдове, които могат да експлоатират тези маршрути.

2.5. Електронната информационна система за корабоплаване, включително радиовръзка, хидротехнически и хидрометеорологически правила, трябва да се унифицира в съответствие с приложимите норми на ЕС. Особено внимание следва да се отдели и на проблемите на екологията, включително превоз на опасни товари. Разработването на проекта ще доведе до развитие на речната и каналната част на маршрута при обезпечаване безопасност на корабоплаване и комплексни услуги.

2.6. Комплексното решаване на тези фундаментални проблеми следва да бъде ориентирано към бъдещето на обединена Европа като важен фактор в световната система.

2.7. При една бъдеща унифицирана уредба на европейските вътрешни водни пътища установяването на новия режим трябва да се сведе не само до Дунав, а да бъде комплексна система, валидна за целия басейн. В сегашния си вид режимът на корабоплаването не съответства на общите европейски критерии и правила и ще влезе в противоречие с правния режим, установен за река Рейн и Рейнската система. Ако се приеме някакво изключение за Дунав, по такъв начин може да има негативни последици от навигационен, икономически или търговски характер за крайдунавските държави. В тази връзка следва да се отбележи, че в никакъв случай една нова или изменена и допълнена конвенция за режима на корабоплаване по Дунав не трябва да ограничава своето пространствено действие в по-тесни рамки от тази на Рейнската система.

Правните последици на този подход – да се урежда ограничено само режимът на корабоплаване по Дунав, без цялостната Дунавска система, включваща канали, притоци и други съоръжения, води до установяване на дисперсен режим, приложим към отделни части, подвластни на отделни крайдунавски държави, на чиято територия се намират те. Това обстоятелство по никакъв начин не способства за установяване на единен интегриран режим на корабоплаване в рамките на цялостната дунавска система. Затова идеята за трансевропейската транспортна система следва да се счита като положително условие за унификацията на режима на корабоплаване в европейските водни пътища от международно значение.

Андрей Александров

ИНФОРМИРАНЕ И КОНСУЛТИРАНЕ НА РАБОТНИЦИТЕ И СЛУЖИТЕЛИТЕ ПРИ ПРОМЯНА НА РАБОТОДАТЕЛЯ

I. УВОД

В съвременния свят правото на информация се признава за основно право на човека от т.нар. трето поколение права, а XXI век често е обозначаван като век на информационните и комуникационните технологии и естествена среда за развитието на „информационното общество“. Конституцията на Република България прогласява принципа, че всеки има право да търси, получава и разпространява информация (чл. 41, ал. 1).

На плоскостта на трудовите правоотношения правото на информация има особено важна социална функция. Трудът и условията, при които той се полага, са от екзистенциално значение за лицата, чиито основни доходи се формират от трудовите им възнаграждения. Поради това е безусловно необходимо и морално оправдано законодателството да гарантира правото на достъп до своевременно, пълна и достоверна информация за всички обстоятелства от значение за трудовата заетост. Нещо повече – демократичната трудовоправна система трябва да осигури възможност за реално участие на работниците и служителите в текущата дейност и управлението на предприятието, като стимулира тяхната активност в търсенето на взаимноизгодни решения за двете страни по трудовото правоотношение. Както е предвидено и в Директива 2002/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност¹, „навременното информиране и провеждане на консултации са предпоставка за успеха на реструктурирането и приспособяването на предприятията към новите условия, произтичащи от глобализацията на икономиката, в частност чрез развитие на нови форми на организация на работа“.

Същевременно правната уредба на информирането и консултирането на работниците и служителите трябва да отчита един деликатен баланс – между закрилата на тези лица и правата на работодателя върху материалните, веществени условия на труда, и възможността му да се разпорежда свободно с тях. Разумната граница на право-

¹ Всички нормативни актове на ЕС, представени в изложението, са публикувани в сборника „България в международния трудов ред“. Съст. В. Мръчков. С.: ИК „Труд и право“, 2007.

то на работниците и служителите да получават информация и да изразяват становище относно развитието на предприятието стига дотам, че да не накърнява суверенността на работодателската власт и свободата му да взема решения във връзка с управлението на предприятието.

На тези въпроси е посветена детайлна регламентация в правото на ЕС, откъдето постепенно уредбата се пренася във вътрешното законодателство. Основната цел на създадените правила е да се установят ред и гаранции за провеждане на процедурите по информиране и консултиране на работниците и служителите относно планираните промени. В случаите, когато може да се очаква те да доведат до застрашаване на заетостта, се предвиждат подготвителни мерки, най-вече по отношение на обучението на персонала и преквалификация, с цел да се компенсират негативното развитие и последиците от него, увеличаване на конкурентоспособността на пазара на труда и адаптивността на работниците и служителите, които могат да бъдат засегнати².

Предмет на следващото изложение е въвеждането на информирането и консултирането на работниците и служителите при промяна на работодателя в българския правен ред. Действащите национални законодателни решения са представени в контекста на задълженията, поети от страната ни с членството ѝ в Европейския съюз, и в сравнителноправен план – с правилата, възприети в други държави-членки.

II. ПРАВНА УРЕДБА

1. ПРАВНА УРЕДБА В ЕС

Правото на информиране и консултиране на работниците и служителите придобива все по-разгърната правна уредба в европейския правопорядък през последните години. То е прогласено в чл. 27 от Хартата за основните права на Европейския съюз от 2000 г., а различни негови аспекти са обект на регламентация в редица директиви. По този начин институтът на информирането и консултирането на работниците и служителите се очертава като един от основните механизми за реализиране на закрилната функция на трудовото право, намерил самостоятелна уредба и в първичното, и в производното право на ЕС.

С оглед предметния им обхват и непосредствена насоченост процедурите по информиране и консултиране на работниците и служителите, уредени в правото на ЕС, могат условно да се разделят на две групи:

1.1. Общ ред за информиране и консултиране на работниците и служителите за дейността и управлението на предприятието

Сред основните директиви на ЕС в тази материя следва да бъдат посочени:

² Мингов, Е. Особенности на процедурата по уведомяване и консултации в случаите по чл. 123 КТ. – Във: **Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право**. Т. II, С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2007, 123–135.

1.1.1. Директива на Съвета 94/45/ЕО от 22 септември 1994 г. за създаване на Европейски работнически съвет или на процедура за информиране и консултации с работниците и служителите в предприятия и групи предприятия в рамките на Общността. Тя е насочена към работниците и служителите в трансгранични предприятия и групи предприятия в Общността и цели да гарантира правото им на информация и консултации, когато решенията, които ги засягат, се приемат в държава-членка, различна от тази, в която са наети на работа. За целта се предвижда създаване на Европейски работнически съвет или процедура за информиране и консултиране с работниците и служителите във всяко трансгранично предприятие и група предприятия в Общността. Директивата въвежда задължение за съответното предприятие (група предприятия) да създаде необходимите условия и средства за формирането и дейността на Европейския работнически съвет. Той има право да се среща с централното управление на предприятието веднъж годишно, да бъде информиран по определени въпроси, с него да се провеждат консултации и др.³

1.1.2. Директива 2002/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2002 г. за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност. Целта на директивата е да установи общата рамка, определяща минималните изисквания относно правото на работниците и служителите в предприятия и организации на територията на Общността на информация и консултации с тях (чл. 1, т. 1). Приложното поле на директивата е ограничено до предприятия с персонал от най-малко 50 служители във всяка държава-членка или организации с персонал от най-малко 20 служители във всяка държава-членка (чл. 3, т. 2). Уредени са редът и условията за информиране и консултиране, като е изяснено съдържанието на всяко от тези понятия. Въведените минимални стандарти не накърняват уредбата на специалните процедури по информиране и консултиране, каквито са предвидени при масови уволнения или при промяна на работодателя⁴.

1.2. Специални процедури по информиране и консултиране

Наред с общата уредба на правото на работниците и служителите на информация и провеждане на консултации по въпроси, свързани с дейността и управлението на предприятието, правото на ЕС предвижда и диференцирани процедури за ситуации, необичайни за нормалното развитие на индивидуалните и колективните трудови пра-

³ Директива 94/45/ЕО е въведена във вътрешното законодателство на България със специалния Закон за информиране и консултиране с работниците и служителите в многонационални предприятия, групи предприятия и европейски дружества (ЗИКРСМПГПЕД), обн., ДВ, бр. 56 от 14 юли 2006 г., в сила от 1 януари 2007 г. Целесъобразността на това законодателно решение, с което една типична трудовоправна материя е уредена извън Кодекса на труда, може да бъде поставена под сериозно съмнение. Законът нарушава кодификацията на трудовото право, без да са налице основателни концептуални или практически съображения за това. Въпросът впрочем е по-общ и засяга и други актове в действащото законодателство (например Закона за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя, обн., ДВ, бр. 37 от 4 май 2004 г.). Той излиза извън предметния обхват на настоящото изложение, поради което няма да бъде анализиран.

⁴ Директива 2002/14/ЕО е въведена във вътрешното право с новия раздел II – „Общи правила за информиране и консултиране“, на глава VI КТ (чл. 130–130г) през месец юни 2006 г.

воотношения. Общото между тях е, че се касае за особено интензивни промени, които са от естество да създадат напрежение между страните по трудовото правоотношение – планирани промени у работодателя или предстоящи масови уволнения. Тези въпроси са намерили уредба в **Директива на Съвета 2001/23/ЕО от 12 март 2001 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности и Директива на Съвета 98/59/ЕО от 20 юли 1998 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки в областта на масовите уволнения.**

1.2.1. За настоящото изложение интерес представлява най-вече уредбата, установена с Директива 2001/23/ЕО. Тя е резултат от десетилетния опит на европейския законодател в уреждането на отношенията между страните по трудовото правоотношение при промяна на работодателя. С нея се отменят Директива на Съвета 77/187/ЕИО от 14 февруари 1977 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности и Директива на Съвета 98/50/ЕО от 29 юни 1998 г. за изменение на Директива 77/187/ЕИО. По този начин уредбата е кодифицирана, като същевременно е осигурено по-високо ниво на закрила на работниците и служителите при промяна на работодателя.

Приложното поле на Директива 2001/23/ЕО се разпростира върху всички прехвърляния на предприятия, стопански дейности или обособени части от предприятия или стопански дейности на друг работодател в резултат на прехвърлителна сделка или сливане (чл. 1, т. 1 (а)). Целта на уредбата е, от една страна – запазване на трудовите правоотношения при промяна на работодателя, и от друга – гарантиране на правата на работниците и служителите, възникнали преди датата на тази промяна. За да постигне желания ефект, директивата въвежда редица задължения за отчуждителя и приобретателя по прехвърлителната сделка и правила за разпределяне на отговорността между стария и новия работодател. Уредени са още действието на заварения колективен трудов договор след промяната и статусът и функциите на представителите на работниците и служителите при прехвърлянето. За настоящото изложение най-важно значение има въведената детайлна процедура по информиране и консултиране на работниците и служителите във връзка с планираните промени. Минималните стандарти на защита, установени в директивата, разбира се, могат да бъдат доразвити в законодателствата на държавите-членки според съществуващите към момента възможности и особеностите на националната трудовоправна и осигурителна система.

Изрично следва да се отбележи и особено важният извод, до който достига Съдът на европейските общности (СЕО) относно правното значение на създадената уредба още при действието на Директива 77/187/ЕИО. В решение от 25 юли 1991 г. *D'Urso and others*, C-362/89 (Rec. 1991, р. I-4105), решение от 7 декември 1995 *Luigi Spano and others* (C-472/93, Rec. 1995, р. I-04321) и др. СЕО подчертава, че разпоредбите

на директивата са императивни в смисъл, че страните по трудовото правоотношение не могат да се отклоняват от тях в насока, по-неблагоприятна за работниците и служителите. Никакви икономически или други причини не могат да обяснят или оправдаят загубването на правата на работещите, гарантирани им от директивата, при прехвърляне на предприятия или части от тях. При това ограничаването на правата на работниците и служителите е недопустимо не само като резултат от действията на работодателите – отчуждител или приобретател по прехвърлителната сделка, но и със съгласието на представителите на работниците и служителите или на самите трудещи се. Отказът от тези права е недопустим⁵. Така СЕО извежда принципа за всеобщата задължителност на уредбата, в т.ч. и за представителите на синдикалните организации на работниците и служителите като защитници на общите им професионални интереси.

2. УРЕДБА В НАЦИОНАЛНОТО ПРАВО НА НЯКОИ ЕВРОПЕЙСКИ ДЪРЖАВИ

Националните законодателства на европейските държави уреждат процедури по информиране и консултиране с работниците и служителите в случаите на промени на работодателя. За държавите-членки на ЕС създаването на съответната вътрешна уредба е и задължение, произтичащо от членството в Съюза. Установени са правила за участие на работниците и служителите чрез техни представители в планираните промени в предприятието, които се характеризират със съществени различия⁶.

Особености на националноправните режими се наблюдават в няколко основни направления:

2.1. Източници на правната уредба

Правото на работниците и служителите на информиране и консултиране при промяна на работодателя и неговият обхват в някои държави се уреждат детайлно в закона, а в други подлежат на доразвиване по пътя на колективното преговаряне. Към първия от посочените подходи се придържат Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Ирландия, Испания, Люксембург, Португалия, Финландия, Франция и Холандия. В Италия, Норвегия и Швеция съществено значение за процедурите по информиране и консултиране имат колективните споразумения между социалните партньори на отраслово равнище.

Представеното разграничение няма абсолютен характер. Законодателствата от първата група допускат и възможност за допълване на уредбата по пътя на колектив-

⁵ Изключение представлява, разбира се, случаят, когато работниците и служителите не желаят запазването на трудовите правоотношения с новия работодател и предприемат действия за едностранното им прекратяване.

⁶ Данните, представени в тази част от изложението, се базират на сравнителноправни изследвания на Европейската обсерватория за развитие на трудовите отношения: **Jørgensen, C., St. Navrlberg.** Die Einbeziehung von Arbeitnehmern und Tarifverhandlungen bei der Umstrukturierung von Unternehmen. (FAOS – Employment Relations Research Centre), 2001, и **Macaire, S., U. Rehfeldt.** Industrial relations aspects of mergers and takeovers, 2001. Авторите анализират законодателствата на 16 страни – 15 държави-членки на ЕС и Норвегия. Пълният текст на изследванията е публикуван съответно на: www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/07/study/tn01071 – „Die Einbeziehung...“, и www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study/tn0102401s.htm – „Industrial relations aspects...“.

ното преговаряне. Законова уредба във втората от посочените групи държави, разбира се, съществува, но се ограничава до установяването на минимални стандарти.

2.2. Представители на работниците и служителите

Конституирането на представителство на работниците и служителите също показва известни различия. Очертават се няколко възможни законодателни решения по този въпрос.

В Австрия, Дания, Германия, Португалия и Франция избраните представители на работниците и служителите участват в процедурите по информиране и консултиране, като създават специални колективни органи (съвети). В Белгия, Великобритания, Ирландия, Италия и Швеция интересите на работниците и служителите при промяна на работодателя се защитават основно от синдикалните им организации. Третото възможно законодателно решение е в процедурите да участват едновременно специално избраните представители на работниците и служителите и синдикалните организации (Гърция, Испания, Люксембург, Норвегия, Финландия и Холандия). В тези страни титуляри на правото на информиране и консултиране са едновременно и в еднаква степен две групи субекти.

Когато в отделно предприятие няма избрани представители на работниците и служителите, респ. синдикални организации, информацията по правило се предоставя пряко на персонала.

Това деление също може да се приеме с известни уговорки. В много държави представители на синдикалните организации се включват в състава и на други органи, избирани от работниците и служителите (Франция, Германия, Италия, Испания), т.е. едни и същи лица могат да участват в процедурите по информиране и консултиране в различни качества.

На редица законодателства е позната и практиката на участие на работниците и служителите в органите за управление на предприятието, което им позволява да влияят пряко на вземаните решения (Австрия, Германия, Дания, Люксембург, Финландия, Франция и др.).

2.3. Разпределяне на задълженията за информиране и консултиране

Задълженията за предоставяне на информация и провеждане на консултации в хипотезите на промени на работодателя по правило се възлагат на управлението на двете участващи в прехвърлителната сделка предприятия. В Дания, Германия и Великобритания отговорността за предоставянето на информация се носи основно от работодателя, който отчуждава собственост (или „работодателя-прехвърлител“, според некофектната терминология на българския законодател – работодателят не е прехвърлител в това си качество, а като страна по прехвърлителната за материалните елементи на трудовия процес сделка).

2.4. Предметен обхват

Правото на информиране и консултиране на работниците и служителите при промени на работодателя е получило широко признание в законодателствата на европейските държави, но предметният му обхват в различните страни показва известни различия. Към минималните стандарти, установени в Директива 2001/23/ЕО, се придръжат например Великобритания и Ирландия. Във вътрешните законодателства буквално е възпроизведена разпоредбата на чл. 7, т. 1 от директивата, съгласно която дължимата информация включва: предвижданата дата на прехвърлянето, причините за него, възможните правни, икономически и социални последици, както и всички мерки, предвидени по отношение на работниците и служителите. В други държави процедурите по информиране и консултиране обхващат по-широк спектър от теми (например Германия)⁷.

Наред с това тематично обогатяване на информирането и консултирането някои национални законодателства въвеждат и нови, допълнителни процедури. Примери в тази насока са Португалия (представителите на работниците и служителите вземат предварително становище в писмена форма по всеки проект за реструктуриране; осъществяват сигнална функция пред компетентните държавни органи при нарушения на установения за това ред), Австрия⁸, Белгия (разработване на социални планове за намаляване на негативните въздействия от промените) и др.

2.5. Срок

За протичането на процедурите са предвидени срокове, с които държавите-членки на ЕС отговарят на изискването на Директива 2001/23/ЕО за определяне на „достатъчен срок преди извършването на промените в дейността“, в който да започне процесът по информиране и консултиране. Например в Австрия информирането трябва да започне достатъчно рано, за да бъде възможно и провеждането на консултации. Според норвежкото законодателство информирането и консултирането трябва да започнат „възможно най-рано“. В други страни срокът е фиксиран (25 дни преди планираната промяна – Италия).

⁷ Без това да е изрично посочено в § 613а, ал. 5 ГЗ, където е уреден предметният обхват на информирането, по тълкувателен път в германската правна доктрина се обосновава и задължение на работодателя да предостави някои допълнителни сведения на работниците и служителите в лицето на техните представители, в т.ч. за специфичното им право „да се противопоставят на промяната“ на основание § 613а, ал. 6 ГЗ. С упражняването на това особено право, уредено в германското законодателство, работникът или служителят може да постигне ефекта на запазване на трудовото правоотношение с досегашния работодател въпреки извършваната промяна. По-подробно вж. Münzel, H. Theorie und Praxis des Betriebsübergangs: Ausgewählte Fragen zu § 613a BGB. – In: Sammelband „Unternehmensverbindungen. Strategisches Management von Kooperationen, Allianzen und Fusionen im Gesundheitswesen“. Hrsg. W. von Eiff und A. Klemann Band 1 der Schriftenreihe Gesundheitswirtschaft. Wikom-Verlag, 2005, 214–216.

⁸ Съгласно § 109а от Закона за трудовите договори на Австрия, в предприятия с повече от 20 заети, при извършването на промени, които могат да доведат до съществени неблагоприятни последици за голяма част от персонала, се приемат т.нар. социални планове за намаляване на неблагоприятните въздействия. В случай че не бъде постигнато съгласие за изработването на социален план, спорът може да бъде решен със съдействието на арбитраж. По-подробно за социалните планове вж. у Gahleitner, S. Arbeitnehmerrechte bei Umstrukturierungen – Wirtschaft, Recht, Mitbestimmung. Band 7, April 2004, 21–23.

3. УРЕДБА В БЪЛГАРСКОТО ПРАВО

Принципът за запазване на заварените трудови правоотношения при промяна на работодателя е традиционен за българското трудово право и присъства повече от 70 години във вътрешното ни законодателство⁹. По отношение на правата на информиране и консултиране на работниците и служителите относно предстоящата промяна обаче уредба или липсваше, или беше фрагментарна и недостатъчна. С измененията в Кодекса на труда през ноември 1992 г. практически бяха отменени всички форми на участие на работниците и служителите в управлението на предприятието. „...Не се признаваха даже и широко използваните в западноевропейските страни права на информиране и консултиране на представителите на работниците и служителите при решаване на въпроси от дейността на предприятието, които пряко засягат интересите на работниците. Едва с измененията на Кодекса на труда през март 2001 г. и юни 2004 г. започна свенливо възприемане на някои инцидентни законодателни промени в тази насока, които поправяха увлеченията от 1992 г.“¹⁰.

Възприетата в последните години насока в развитието на колективното трудово право е израз на неговото европеизиране¹¹. С употребата на това понятие в трудовоправната ни литература се подчертава първоизточникът на голяма част от новите законодателни решения. По силата на задълженията, приети от Република България в предприєдинителния период, стана наложително сближаването на вътрешното законодателство с правото на ЕС. Съгласно чл. 70 от Европейското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни-членки (ЕСА), от една страна, и Република България, от друга страна, защитата на работниците на работното им място беше включена сред областите, в които следваше да се извърши хармонизация.

3.1. Етапи в процеса на привеждане на националната нормативна уредба в съответствие с изискванията на правото на ЕС

С измененията на Кодекса на труда от месец март 2001 г. в чл. 123 бяха включени новите алинеи 4–6, въвеждащи задължения за уведомяване и провеждане на консултации в хипотезите на промяна на работодателя. Уредбата се свеждаше до два основни момента. Съгласно чл. 123, ал. 4 КТ (ред. 2001 г.) преди извършване на промяната работодателят е длъжен да уведоми работниците и служителите или техните представители за предвижданата промяна и датата на извършването ѝ, причините за промяната, възможните правни, икономически и социални последици от промяната за работниците и служителите и предвижданите мерки по отношение на работниците и служителите. По силата на чл. 123, ал. 6 КТ (ред. 2001 г.), когато във връзка с промените се предвиждат мерки по отношение на работниците и служителите, работодателят е длъ-

⁹ Член 59 НЗТД от 1936 г. и чл. 37 КТ от 1951 г. Първоначално регламентацията се свежда единствено до отговорността за трудовите възнаграждения, като постепенно уредбата се допълва и модернизирва.

¹⁰ Мръчков, В. Най-новите изменения в Кодекса на труда. – Труд и право, 2006, № 7, с. 3.

¹¹ Така Мръчков, В. Колективното в трудовото право. – Юридически свят, 2005, № 1, с. 41.

жен преди уведомлението по ал. 4 да проведе своевременно консултации относно тези мерки с представителите на работниците и служителите.

Измененията на Кодекса на труда от месец юни 2004 г. допълниха разглежданата уредба с два нови аспекта. На първо място, беше усъвършенствана правната уредба на консултациите с представителите на работниците и служителите във връзка с промяната. С изменението на ал. 6 на чл. 123 беше определена целта на консултациите – стремеж за постигане на споразумение. Като предмет на споразумението се определят мерките по отношение на работниците и служителите – например за повишаване на квалификацията, преквалификация, запазване на работните места при новия работодател за определен период от време и др.¹²

Втората насока на измененията беше гарантирането на представителството на интересите на работниците и служителите пред новия работодател – новата ал. 3 на чл. 7, включваща две хипотези. Когато предприятието, дейността или част от предприятието или дейността запазва самостоятелността си, представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 продължават да изпълняват своите функции за срок от една година. В противен случай интересите на работниците и служителите се представляват от представителите в предприятието, където те са преминали на работа¹³.

С посочените изменения и допълнения на Кодекса на труда от 2001 и 2004 г. хармонизацията на българското трудово право с правото на ЕС в областта на информирането и консултирането на работниците и служителите не беше завършена, а процедурите останаха по-скоро маркирани, отколкото уредени. Необходима беше решителна законодателна реформа на материята, която да я приведе в съответствие със стандартите, установени в Директива 2001/23/ЕО.

3.2. Степен на хармонизация, достигната с действащата уредба

Най-значимите изменения в разглежданата област бяха предприети през юни 2006 г., в сила от 1 юли 2006 г. Уредбата беше систематизирана със създаването на новия раздел II – „Общи правила за информиране и консултиране“, в глава VI КТ. В чл. 130–130г КТ, наред с общото задължение на работодателя за информиране и консултиране на синдикалните организации и на представителите на работниците и служителите в предприятието по чл. 7 и 7а КТ по въпроси от значение за трудовите им права и задължения, бяха въведени и специални правила за правото на информация и консултации в случаи на масово уволнение, задължение за информация и консултации при промяна на работодателя, задължение за информация при изменение на дейността, икономическото състояние и организацията на труда на предприятието, както и спе-

¹² Вж. **Средкова, Кр.** Промените в Кодекса на труда от юни 2004 г. – Труд и право, 2004, № 3, приложение, с. 10.

¹³ Подобни решения са познати и на законодателствата на други европейски държави. Така например в Австрия избраните представители („съвет на предприятието“) запазват функциите си до изтичане на 4 месеца от промяната, ако тя се изразява в прехвърляне на предприятия или части от тях, в които са заети най-малко петима работници. Срокът може да бъде удължен и до края на мандата на избрания съвет, ако се постигне договореност с работодателя. Правомощията на избраните представители се прекратяват с произвеждането на нови избори – § 62b от австрийския Закон за трудовите договори. Вж. **Gahleitner, S.** Op. cit., S. 17.

циални срокове за провеждането на процедури по информиране и консултиране. Включването на уредбата в глава VI КТ – „Основни задължения на страните по трудовото правоотношение“, подчерта особеното значение на информирането и консултирането на работниците и служителите като важна част от съвременната регламентация на трудовите правоотношения.

В материята на административнонаказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство беше предвиден нов, специален състав на административно нарушение – неизпълнение от работодател или съответно длъжностно лице на задълженията по чл. 130а, ал. 1 и 2, чл. 130б, ал. 1 и 2 и чл. 130в, ал. 1 и 2. И преди приемането на тази разпоредба нарушенията в процедурите по информиране и консултиране на общо основание бяха годни да ангажират административнонаказателна отговорност за причинителите съгласно чл. 414, ал. 1 КТ. Изричната уредба обаче е свидетелство за високата социална ценност, която законодателят открива в реалното изпълнение на разглежданите правила. Предвидените административни наказания са имуществена санкция или глоба в размер от 1500 до 5000 лв. за работодател, респ. глоба в размер от 250 до 1000 лв. за виновно длъжностно лице. Те се налагат за всяко отделно нарушение (чл. 414, ал. 4 КТ).

С измененията на Кодекса на труда от месец юни 2006 г. беше създадена и нова категория представители на работниците и служителите (чл. 7а–7г). За разлика от представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 КТ, които са носители на правото на информиране и консултиране в случаи като предвиждани масови уволнения или промени на работодателя, на представителите по чл. 7а КТ е отредена по-скоро ролята на „получатели“ и „разпространители“ на информация и участници в диалога (консултирането) с работодателя и определените от него длъжностни лица по въпроси от текущата, нормалната ежедневна производствена и служебна дейност в предприятието¹⁴. Приемането на разпоредбите на чл. 7а–7г КТ беше аргументирано и с „необходимостта от засилване на диалога и насърчаването на взаимното доверие в рамките на предприятията“¹⁵.

В преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда от месец юни 2006 г. бяха предвидени и правила за постепенното влизане в сила на новата уредба с цел да се облекчи практиката по конституиране на различните видове представителство на работниците и служителите.

¹⁴ Мръчков, В. Най-новите изменения..., с. 9.

¹⁵ Тодорова, Л., М. Василева. Промените в Кодекса на труда – стъпка в развитието на индустриалните отношения. – Информационен бюлетин по труда, 2006, № 7.

III. ИНФОРМИРАНЕ И КОНСУЛТИРАНЕ НА РАБОТНИЦИТЕ И СЛУЖИТЕЛИТЕ ПРИ ПРОМЯНА НА РАБОТОДАТЕЛЯ КАТО ИНСТИТУТ НА БЪЛГАРСКОТО КОЛЕКТИВНО ТРУДОВО ПРАВО

Анализът на действащите разпоредби на българското трудово право в областта на информирането и консултирането на работниците и служителите при промяна на работодателя разкрива общи белези за колективните трудови правоотношения, а вътрешната му динамика като комплекс от процедурни норми характеризира института като сложен фактически състав, изграден от последователните действия на страните. Информирането и консултирането на работниците и служителите са уредени като тяхно право, обвързано с насрещно задължение за работодателя. Евентуалното неизпълнение на това задължение е скрепено със санкция – административнонаказателна отговорност на работодателя за нарушение на трудовото законодателство (арг. от чл. 414, ал. 4 КТ).

1. ПРАВОПОРАЖДАЩ ЮРИДИЧЕСКИ ФАКТ И ОБЕКТ НА ПРАВООТНОШЕНИЕТО

Разглежданото правоотношение се развива при и по повод предстоящи промени на работодателя (форми на преобразуване, промяна на собствеността, отдаване на предприятието или на обособена част от него под наем, аренда или на концесия и др.)¹⁶. С измененията на Кодекса на труда от юни 2006 г. уредбата беше допълнена с две нови хипотези – промяна в правноорганизационната форма на предприятието и преотстъпване или прехвърляне на дейност от едно предприятие на друго, включително и прехвърляне на материални активи. Тези промени и техните последици трябва да бъдат доведени до знанието на работниците и служителите и по тези въпроси следва да бъдат проведени консултациите с тях. Обект на правоотношението следователно се явява определена информация като специфична нематериална престация.

2. СТРАНИ ПО ПРАВООТНОШЕНИЕТО

2.1. Работодателят като носител на задължението за информиране и консултиране

Едната страна по разглежданото правоотношение е работодателят, който е субект на задължението за информиране и консултиране спрямо работниците и служителите от своето предприятие. Предвид различните юридически факти, които могат да породят правоотношението, в едни случаи задължени да проведат информирането и консултирането ще се явят старият и новият работодател по чл. 123, ал. 1 КТ, а в други – ста-

¹⁶ По-подробно вж. **Мръчков, В.** Трудово право. 4. изд. С.: Сиби, 2008, 275–277; **Мръчков, В.** – Във: **Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев.** Коментар на Кодекса на труда. 9. изд. С.: Сиби, 2007, 304–309. Вж. също **Александров, А.** Запазване на съществуващите трудови правоотношения при прехвърлянето на търговско предприятие. – Във: Продажбата на търговско предприятие, Гражданско- и търговскоправни аспекти. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2004, 328–350.

рият и новият работодател по чл. 123а, ал. 1 с.к. В стремежа си да въведе диференцирана терминология за по-лесното разграничаване на двете групи субекти законодателят е използвал неточните понятия „работодател-прехвърлител“ и „работодател-приобретател“ за хипотезите на чл. 123, ал. 1 КТ. Безспорно е, че тези субекти имат качеството работодател-прехвърлител“ и „работодател-приобретател“ за хипотезите на „прехвърлител“, респ. „приобретател“, но в друго правоотношение, което не трябва да бъде смесвано с трудовото. Обектът на прехвърлителната сделка е имуществен (предприятие, обособена част от предприятие, преотстъпване или прехвърляне на дейност или на материални активи), а не работниците и служителите, каквото погрешно впечатление може да остави буквалното тълкуване на цитираната разпоредба.

Задължението за информиране и консултиране може да бъде изпълнено съвместно от двамата работодатели, но е логично, а и нормата на чл. 130б КТ подкрепя извода, че всеки от работодателите е носител на задължението спрямо работниците и служителите в своето предприятие. Така например при промяна на собствеността прехвърлителят по сделката ще проведе процедурата по информиране и консултиране с работниците и служителите в предприятието – обект на прехвърлителната сделка, а приобретателят ще извърши аналогични действия в своето предприятие. Последното се налага поради обстоятелството, че макар прехвърлителната сделка сама по себе си да не засяга съществуващите трудови правоотношения в предприятието на приобретателя, в много случаи е възможно условията на труд на „заварените“ и „новодошлите“ работници и служители да се окажат съществено различни¹⁷. Запазването на подобно статукво противоречи на принципа на равнопоставеност и може да се превърне в генератор на напрежение.

За неизпълнение на задължението си за информиране на работниците и служителите работодателят не може да се позовава на обстоятелството, че друг орган е взел решението за промяната (чл. 130б, ал. 7 КТ). Правилото произтича от чл. 7, ал. 4 на Директива 2001/23/ЕО, но формулировката в Кодекса на труда не е достатъчно ясна. Под „друг орган“ по принцип следва да се разбира не орган на държавно управление, а „предприятие, контролиращо работодателя“ – например, когато работодател се явява дъщерно дружество. Освен това открит остава въпросът защо правилото се отнася само за задължението за информиране на работниците и служителите, а не и за провеждането на консултации. Наистина, когато работодателят не е взел сам решението за промяната, той няма да разполага и с големи възможности за отстъпки пред евентуалните искания и предложения на работниците и служителите, засегнати от нея. Няма обаче пречка да се предвиди участие в процедурата по консултиране на самия контролиращ орган.

2.2. Работниците и служителите като титуляри на правата на информиране и консултиране

Като особен вид колективно трудово правоотношение, на срещуположната му страна стоят специални органи, формирани от работниците и служителите като титуляри на

¹⁷ Вж. Münzel, H. Op. cit., 214–216.

правата по информиране и консултиране. (Само когато в предприятието няма формирани такива органи, информацията се предоставя пряко на работниците и служителите – например на специално свикано за целта общо събрание.) Това са синдикалните организации и представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 КТ¹⁸.

По отношение на възможните субекти на правото на информиране и консултиране при промяна на работодателя след измененията на Кодекса на труда от 2006 г. не възникват тълкувателни затруднения. В редакцията на чл. 123, ал. 4 и 6 КТ от 2001 г. изразът „работодателят е длъжен да уведоми (респ. да проведе своевременно консултации с) работниците и служителите или техните представители“ стана причина за някои колебания в практиката и в правната теория по въпроса дали разпоредбата се отнася само до синдикалните организации, или включва и представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 КТ¹⁹. По тълкувателен път се достигаше до извода, че законодателят има предвид и представителите по чл. 7, ал. 2 КТ като потенциални субекти на правото, но изричното им включване в текста безспорно е по-доброто законодателно решение.

Към синдикалните организации като субект на правото на информиране и консултиране при промяна на работодателя законът не въвежда никакви допълнителни изисквания, следователно работодателят е длъжен да предостави необходимата информация, респ. да проведе консултации както с представителните, така и с непредставителните синдикати в предприятието.

Съществува и една специфична особеност, свързана с конституирането на представителство на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 КТ след измененията на закона от 2006 г. В преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда от месец юни 2006 г. беше установен едногодишен срок, в който избраните до влизането му в сила представители на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 можеха да запазят положението и функциите си до избиране на нови представители. Този срок изтече на 1 юли 2007 г. и след тази дата за конституиране на ново представителство е необходимо свикването на общо събрание и провеждането на нови избори. Както и преди, представителите се избират с мнозинство повече от две трети от членовете на общото събрание.

3. СЪДЪРЖАНИЕ НА ПРАВООТНОШЕНИЕТО

Както и при всяко друго правоотношение, съдържанието на правоотношението по информиране и консултиране на работниците и служителите при промяна на работода-

¹⁸ Представителите на работниците и служителите по чл. 7а КТ по принцип нямат самостоятелно значение за целите на настоящото изследване, доколкото не участват в процедурата по информиране и консултиране при промяна на работодателя. Тук тази категория е посочена само за пълнота като субект на общото право на информиране и консултиране, а и защото законът допуска предоставяне на функциите на представители по чл. 7а КТ на определени от ръководствата на синдикалните организации представители или на представителите по чл. 7, ал. 2 КТ (чл. 7а, ал. 2 КТ). В последния случай обаче съответните лица ще участват в информирането и консултирането при промяна на работодателя в качеството си на представители по чл. 7, ал. 2 КТ или на синдикалната организация, а не на представители по чл. 7а КТ.

¹⁹ Вж. **Христов, Ч.** Кои са представителите на работниците и служителите. – *Cera* (електронно издание), 2.05.2001. <http://www.segabg.com/02052001/p0080003.asp>.

теля се изгражда от правата и задълженията на страните по него. Особеното в случая е, че задълженията на работодателя са насочени към синдикалните организации и представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 КТ. Те също имат свои задължения, но към работниците и служителите, които представляват. Спрямо работодателя синдикатите и представителите по чл. 7, ал. 2 КТ разполагат основно с определени права. Това твърдение налага да се изследва принципният въпрос за характера на правоотношението – просто или сложно. По-убедителна изглежда тезата за сложния характер на правоотношението, т.е. за наличието на насрещни права и задължения на двете страни по него. Така може да се обоснове едно специфично задължение на синдикалните организации и представителите по чл. 7, ал. 2 КТ за активно участие в процесите по информиране и консултиране. Тезата за сложния (двустранен) характер на правоотношението се подкрепя и от още един аргумент – ако бъде приета възможността работодателят да предостави на посочените лица поверителна информация срещу задължението да не я разгласяват (вж. по-долу).

Правоотношението по информиране и консултиране на работниците и служителите при промяна на работодателя е не само сложно, но и комплексно – то включва различни права, които се пораждат от различни, наслагващи се във времето юридически факти²⁰. Кодексът на труда, както и Директива 2001/23/ЕО регламентират самостоятелно правото на информиране на работниците и служителите при промяна на работодателя и правото им да участват в консултации по тези въпроси. За съжаление българското законодателство не дава легални определения на понятията „информирание“ и „консултиране“. За преодоляване на тълкувателните затруднения, които могат да възникнат при работата с тях, следва да се използват пряко нормите на европейското право.

3.1. Право на информиране на работниците и служителите

„Информирането“ е предоставяне на информация, т.е. на данни, факти и обстоятелства по определени въпроси²¹. Само по себе си то не включва обсъждане на така предоставена информация, т.е. явява се едностранно като процес. Значението му може да се търси по-скоро като предпоставка за упражняването на „по-силното“ право на консултиране.

3.1.1. В хипотезата на предвиждани промени у работодателя **предметният обхват** на дължимата информация е изрично очертан в закона и се свежда до четири групи обстоятелства (чл. 130б, ал. 1 КТ) – относно предвижданата промяна и датата на извършването ѝ; причините за промяната; възможните правни, икономически и социални последици от промяната за работниците и служителите; предвижданите мерки по отношение на работниците и служителите, включително за изпълнението на задълженията по чл. 123, ал. 4 и чл. 123а, ал. 3 КТ.

С възприетото законодателно решение българският Кодекс на труда се нарежда сред европейските трудовоправни закони, в които буквално е пренесена уредбата на

²⁰ Вж. Павлова, М. Гражданско право. Обща част. Т. I. С.: Софи-Р, 1995, с. 167.

²¹ Така Мръчков, В. Най-новите изменения в Кодекса на труда. – Труд и право, 2006, № 7, с. 4.

Директива 2001/23/ЕО, без да са положени допълнителни усилия за нейното доразвиване. Въпреки това в доктрината се застъпва становището, че „вън от тези въпроси, в зависимост от конкретната обстановка, при която се осъществяват промените на работодателя, той може да предостави и друга полезна информация“²².

В западноевропейската правна литература формулираните в Директива 2001/23/ЕО групи обстоятелства, за които работодателят дължи информация, са подложени на сериозна критика²³. Поставя се например въпросът за „причините за промяната“. Едни автори²⁴ търсят тези причини в икономическата логика на промяната. Така например сливанията се налагат поради необходимостта от завоюване на по-силни пазарни позиции, повишаване на конкурентноспособността, подобряване на качеството на произвежданата продукция и др. Други автори²⁵ застъпват становището, че информацията, която се дължи на работниците и служителите в лицето на техните представители, се изчерпва с правното основание за промяната – например, че е сключен договор за продажба на търговско предприятие. Разбира се, ограничаването на предоставената информация само до правното основание за промяната практически не дава никакви конкретни сведения на засегнатите работници и служители.

Още по-дискуссионна група обстоятелства, предмет на задължението на работодателя за информиране, са „възможните правни, икономически и социални последици от промяната за работниците и служителите“. Твърде общата формулировка създава затруднения в определянето на обема информация, дължим на работниците и служителите. Възможно е чисто формалното изпълнение на това задължение от работодателя, свеждащо се единствено до декларацията, че трудовите правоотношения и получаваните възнаграждения ще бъдат запазени.

С измененията на Кодекса на труда от юни 2004 г. се предвиди ново основание за прекратяване на трудовото правоотношение от работника или служителя без предизвестие. То е установено в чл. 327, т. 3а КТ и се свежда до значително влошаване на условията на труд при новия работодател в резултат на извършена промяна по чл. 123, ал. 1 КТ²⁶. Преценката за влошаването принадлежи на работника или служителя²⁷. Информацията за самото наличие на това субективно право и реда за упражняването му не попада в каталога от обстоятелства, за които работодателят дължи уведомление. Същевременно обаче именно „възможните правни, икономически и социални последици от промяната“ ще бъдат мотивите, върху които работникът или

²² Мръчков, В. Коментар..., с. 310.

²³ Вж. Münzel, H. Op. cit., S. 216.

²⁴ Така Gahleitner, S. Op. cit., 7–8.

²⁵ Например Münzel, H. Op. cit., S. 216.

²⁶ Практическото значение на това право не е твърде голямо. В противовес на цялостната насоченост на уредбата, с която се цели запазването на трудовите правоотношения, разглежданото разрешение е крайно средство за отделния работник или служител, когато прецени, че предприетите мерки не са в състояние да компенсират негативните последици от промяната за него. Единственият ефект на новата т. 3а в чл. 327 КТ е, че работникът или служителят се освобождава от спазването на срока на предизвестие, респ. обезщетение за неспазен срок на предизвестие, ако пожелае да прекрати трудовоправната връзка с новия работодател.

²⁷ Вж. и Средкова, Кр. Цит. съч., с. 11.

служителят ще изгради своето решение дали да упражни правото, или не. Следователно би било целесъобразно предоставянето на информация за посоченото право на едностранно прекратяване на трудовото правоотношение без предизвестие в хода на процедурата по информиране.

Под „*предвиждани мерки по отношение на работниците и служителите*“ в правната теория и практиката обикновено се включва информация за броя и структурата на работните места след промяната и за мероприятията за преквалификация във връзка с планираните промени в производството и реструктурирането на дейността. Предоставят се и данни за всички други мерки, засягащи повишаването на професионалната квалификация на работниците и служителите, програми за започване на собствен бизнес, съдействие за устройване на работа и др.²⁸

3.1.2. По отношение на формата, в която трябва да се извърши информирането, Кодексът на труда не поставя особени изисквания, така че е възможно за целта да се подготвят печатни копия във вид на брошури, листовки и др., информацията да се изпрати по телефакс, електронна поща и др. За разлика от някои чуждестранни законодателства (например § 613a ГЗ), чл. 130б КТ не въвежда дори изискване за писмена форма. Достатъчно е следователно и устното уведомление, например чрез свикване на общо събрание на работниците и служителите в предприятието. Впрочем изрично изискване за писмена форма на информирането не въвежда и Директива 2001/23/ЕО. При все това, с оглед евентуалната последваща необходимост от доказване на изпълнението на това задължение, се препоръчва уведомяването винаги да е писмено и работодателят да си осигури писмено потвърждение за получаването му²⁹.

3.1.3. Работодаелят е длъжен да предостави необходимата информация в срок най-малко два месеца преди извършването на промяната (чл. 130б, ал. 2–3 КТ). По този начин българският законодател отговаря на изискването на Директива 2001/23/ЕО за определяне на „достатъчен срок преди извършването на промените в дейността“, в който да започне процесът по информиране и консултиране.

Интересен въпрос при анализа на правния институт на информирането и консултирането на работниците и служителите при промяна на работодателя е дали в тази процедура е допустимо работодателят да се позове на поверителния характер на информацията. Такава възможност е изрично уредена за процедурата по информиране при изменение на дейността, икономическото състояние и организацията на труда на предприятието (чл. 130в КТ). Доколкото чл. 130б КТ урежда специален режим на информиране и консултиране, е мислимо на горния въпрос да бъде даден отрицателен отговор. Все пак изглежда по-целесъобразно да не бъде принципно отричана възможността работодателят да откаже предоставянето на определена информация, която е от естество да увреди негови законни интереси. Разбира се, при евентуален спор относно преценката на работодателя за характера на информацията той би следвало да

²⁸ Вж. Мингов, Е. Цит. съч., с. 126.

²⁹ Вж. Müller, M. u. a. Neue Regeln beim Betriebsübergang – <http://www.wijus.de/docs/613a.pdf>.

бъде уреден със съдействието на Националния институт за помирение и арбитраж по реда на чл. 130в КТ.

3.2. Право на консултиране на работниците и служителите

„Консултирането“ като елемент от разглежданото правоотношение традиционно се определя като обмен на мнения и становища. „Неговото предназначение е да запознае работодателя и неговите представители в управлението на предприятието със становищата и реакцията на работниците и служителите (...) с тяхното виждане, да ги обоснове, да ги убеди в основателността им, да предизвика тяхното възприемане – изцяло или частично, да ги склонят в търсене на компромисни решения и отстъпки, за да се постигнат взаимно приемливи решения“³⁰. Смицълът на консултациите се свежда до това работниците и служителите да могат да окажат реално влияние при вземането на решението за бъдещето на предприятието.

3.2.1. Задължението за консултиране възниква за работодателя в хипотезата, когато се предвиждат мерки по отношение на работниците и служителите, включително за изпълнението на задълженията по чл. 123, ал. 4 и чл. 123а, ал. 3 КТ (чл. 130б, ал. 4 КТ). Такива ще бъдат налице винаги, когато се очакват промени в трудовоправното им положение³¹. Става дума за промени в технологията и организацията на производството, промяна на щатното разписание, свързано със съкращаване на определени длъжности, предвиждани мерки за квалификация и преквалификация и други мерки, които осезаемо засягат условията на труд на работниците и служителите.

3.2.2. Оптималният **срок** и **начин** за провеждане на консултациите зависи от обстановката в предприятието и е трудно да се формулират общовалидни правила. Следвайки уредбата в Директива 2001/23/ЕО, Кодексът на труда определя, че консултациите трябва да започнат „своевременно“. Съгласно чл. 130г, ал. 3 КТ „в случаите, когато работодателят предвижда мерки, които водят до промяна по чл. 123 или 123а или до масови уволнения, информацията и консултациите се провеждат при условията, по реда и в сроковете по чл. 130а и 130б“.

Логически това изискване следва да се тълкува в смисъл, че консултациите се провеждат не непосредствено преди извършването на промяната, а достатъчно рано, за да могат да протекат и да бъдат приключени преди момента за вземане на окончателното решение. Определящи във всеки случай са конкретните обстоятелства. Затова и трудно може да бъде споделено становището, застъпвано от някои автори, че консултациите трябва да започнат по-рано от 2 месеца преди настъпването на последиците от промените за работниците и служителите³². Наистина съществува връзка с двумесечния срок, предвиден за задължението за информиране, но е възможно консултациите да започнат впоследствие, именно на базата на получената в хода на тази процедура информация. В този смисъл е и изричната уредба в някои западноевро-

³⁰ Мръчков, В. Най-новите изменения..., с. 5.

³¹ Мингов, Е. Цит. съч., с. 131.

³² Вж. например Мингов, Е. Цит. съч. с. 130.

пейски законодателства (например австрийското). От значение, на първо място, ще е сложността на подлежащите на обсъждане въпроси, както и дали е необходимо промяната да се извърши спешно, или може да бъде отложена във времето. Наложителността от незабавно провеждане на планираните действия обаче сама по себе си не може да оправдае съкращаването на срока за консултации³³. Ако те са проведени в рамките на прекалено кратък срок, това е индичия за тяхната недостатъчност или неефективност.

В практиката провеждането на консултациите се отразява в протокол, в който се включват данни за присъстващите представители на работодателя, на синдикалните организации и на работниците и служителите, направените по време на срещата разисквания и резултатите от консултациите, мястото и датата на провеждането им³⁴.

3.2.3. Законът определя и целта на провеждането на консултациите – работодателят трябва да положи усилия за постигане на споразумение с представителите на синдикалните организации и с представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 КТ относно планираните мерки. От буквалното тълкуване на разпоредбата става ясно, че постигането на съгласие с работниците и служителите в лицето на техните представители не е императивно изискване на закона. „Окончателното решение за възприемане на изразените мнения и становища от представителите на работниците и служителите, след преценка на изложените доводи, в процеса на консултирането е на работодателя и неговите органи. (...) С други думи: когато консултирането е предвидено в закона, задължително е неговото провеждане, но не и възприемане на становищата, които са изразени от представителите на синдикалните организации и на работниците и служителите, с които то се провежда“³⁵.

Същевременно трябва да се отбележи, че като всяко друго трудово задължение, и задължението за провеждане на консултации следва да бъде изпълнявано добросъвестно (чл. 8, ал. 1 КТ). Проведени формално и без стремеж към постигане на споразумение, консултациите загубват социалното си предназначение, състоящо се в търсенето на най-удачните разрешения за предотвратяване или поне ограничаване на негативните последици от промяната за засегнатите работници и служители. Такова изпълнение на задължението е равнозначно на неизпълнение с всички произтичащи от това последици за ангажиране на отговорността на работодателя.

³³ В този смисъл има многобройни решения в съдебната практика в западноевропейските държави – например решение на Швейцарския федерален граждански съд 176, I г. о., от 21 април 1997 г., в което са засегнати въпросите за масовите уволнения, провеждането на консултации с работниците, техният начален момент и продължителност – http://www.polyreg.ch/bgeleitentscheide/Band_123_1997/BGE_123_III_176.html.

³⁴ Вж. наръчник „Трудово право за работодатели“ (под редакцията на Е. Мингов). 4. изд. Т. I., С.: ПРАБЕ България ЕООД, 2004, свитък 20, В 3.3.

³⁵ Мръчков, В. Най-новите изменения..., с. 5.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът на действащото трудово законодателство в областта на информирането и консултирането на работниците и служителите показва, че то отговаря на минималните стандарти, установени с директивите на ЕС. Въпреки че тези правила можеха да станат част от вътрешното право и значително по-рано, трябва да се отчете като положителен фактът на успешната хармонизация на националната с общностната регламентация, и то преди датата на присъединяване на Република България към ЕС. Провеждането на правния режим на информирането и консултирането във вътрешното право безспорно утвърждава модерния, демократичен и прогресивен характер на трудовоправната ни система, като повишава стандартите в закрилата на наемния труд.

Същевременно действащата нормативна уредба разкрива и някои слабости, които могат да бъдат отстранени от българския законодател чрез заимстване на решенията от вътрешното право на европейски държави с дългогодишни традиции в разглежданата област.

На първо място, целесъобразно би било въвеждането на изискване за писмена форма на информирането на работниците и служителите – най-малко от доказателствени съобщения.

Легалното дефиниране на понятията „информиране“ и „консултиране“ би улеснило тълкуването и практическото прилагане на тези нови за българското право процедури. Прякото използване на легалните понятия от директивите на ЕС към момента е недостатъчно ефективно и от естество да породи затруднения в практиката, най-малкото поради липсата на достатъчно правни традиции в нашето правоприлагане.

От по-детайлна уредба се нуждае хипотезата, когато решението за промени се взема не от работодателя, а от негов контролиращ орган. Необходимо е да се предвиди по-активна роля на този орган в провежданите процедури.

Липсва достатъчно логично обяснение и за изключването от разглеждания правен режим на един широк кръг лица, полагащи зависим труд – заетите по служебно правоотношение. Този подход е възприет в директивите на ЕС и оттам е пренесен в националното законодателство. Той търпи сериозна критика, защото въвежда необосновано различие между статуса на работниците и служителите и ангажираните по служебно правоотношение лица. Държавните служители не могат да влияят по никакъв начин върху решението за промени на съответната администрация, което обикновено се приема с изменение на действащата нормативна уредба. Затова на още по-силно основание е несправедливо законодателят да им отказва дори правата на информиране и консултиране като специфичен механизъм за преодоляване поне на част от негативните последици от промяната. Безспорно „времето ще покаже, че държавните служители следва да бъдат информирани и консултирани при приблизително същите условия, които регулира Кодексът на труда“³⁶.

³⁶ Христов, Ч. Информирание и консултиране на работниците и служителите. – Труд и право, 2006, № 12, с. 22.

Краткият период на действие на новите правила за информиране и консултиране на работниците и служителите при промяна на работодателя в българското право не позволява да се проследи реалното им приложение в практиката. Активният икономически живот в страната ще разкрие дали и доколко работодателите в България са готови да приемат отговорно възложените им задължения. И дали ще бъдат положени необходимите съвместни усилия на всички заинтересувани страни за провеждането на конструктивен диалог.

Доц. д-р Евгени Йочев

ЗАКОНОДАТЕЛНО УРЕЖДАНЕ НА ПРИНЦИПА НА НЕСМЕНЯЕМОСТ НА СЪДИИТЕ ОТ ПРАВИТЕЛСТВОТО НА НАРОДНАТА ПАРТИЯ (1894–1899 Г.)

Краят на стамболовисткия режим открива пътя за връщане към нарушените и потъпкани принципи на младата българска демокрация. На 19 май 1894 г., след като опозицията отхвърля кандидатурата на Димитър Греков, за министър-председател е назначен д-р Константин Стоилов. Макар да се страхува пред „неизвестността на бъдещето при този неочакван прелом“, той приема предизвикателството на историята и на съдбата¹. В новия коалиционен кабинет влизат членове на разпадналата се Консервативна партия, на Съединистката партия в Южна България и на Либералната партия на д-р Васил Радославов. Те се обединяват около три принципа – законност, правосъдие и икономии². Министър на правосъдието става д-р В. Радославов, който оглавява ведомството от 19 май до 17 септември³.

В програмата си правителството се обявява за граждански свободи и премахване на „моралните поражения“, нанесени от режима на Стамболов. То декларира готовността си да се обърне с лице към проблемите на магистратурата, да гарантира съдебната власт „с пълна независимост, без всяко влияние отвън“⁴. Срещите на министър-председателя с политическия и икономическия елит предизвикват небивал интерес, думите му внушават доверие в готовността на кабинета да установи свобода, законност и почтеност в управлението⁵. В реч, произнесена във Варна, д-р К. Стоилов разкрива негативното си отношение към партизанщината, довела до „политически разврат“, и потвърждава намеренията си да се въведе несменяемост на съдиите. „Не щем ний искусствени съдилища и насилвание съвестта на съдиите – заявява той, – за да решават известен процес по волята на правителството или когото и да е било; нямаме нито такава нужда. Ще търсим и ще дадем на съдиите всичката гаранция за независимост, дори до несменяемост, но имаме право да искаме срещу всичко това само едно от тях: да бъдат добросъвестни и без партизанство. Законите еднакво се създа-

¹ Васильов, Т. Живот и спомени. С., 1938, с. 101.

² Николова, В. Народната партия и буржоазната демокрация. Кабинетът на Константин Стоилов 1894–1899. С., 1986, 14–16; Гешов, И. Лична кореспонденция. С., 1994, с. 115; Маджаров, М. От самовластие към свобода и законност. С., 1936, с. 30.

³ Обн., „Държавен вестник“, бр. 105 от 20 май 1894 г.

⁴ В. „Слово“, бр. 98 от 21 май 1894 г.

⁵ Велчев, В. Страници от новата ни политическа история. С., 1924, с. 67.

ват за всички: и за правителствените партизани и за правителствените противници и ний не искаме от тях да ги делят пред закона“. Той признава, че съдебната власт е най-важната власт в държавата, че съдиите стоят над министрите, и твърдо декларира своето решение да не ги принуждава да издават присъди по политическа воля⁶.

Пълното и точно прилагане на конституцията и на законите се издига като същностна част от политиката на правителството, а очертаните насоки в развитието на правосъдието залягат в бъдещата реформа на съдоустройството.

В средата на 90-те години на XIX в. съдебната система в Княжество България показва очевидни признаци на застой, които се отразяват отрицателно не само върху нейното моментно състояние, но и върху перспективите ѝ за развитие. Специалната юридическа комисия, подготвила законопроекта за устройството на съдилищата от 1895 г., дори стига до извода, че тя „прави крачки назад в много отношения“⁷. Оценката ѝ се споделя както от висши магистрати – бъдещия министър на правосъдието Г. Згурев⁸, така и от известни изследователи и публицисти. Според един от тях, М. Златанов, правораздаването представлява отвътре „една печална действителност“⁹. Министър-председателят К. Стоилов определя правосъдието като „едно от болните места“ на държавното устройство, на което трябва да се обърне „най-сериозно внимание“¹⁰.

Причините, довели до това състояние на съдебната система, са различни. Те се съдържат в действащото законодателство и в самата магистратура, някои са породени от заобикалящата я политическа и социална среда. С най-голямо значение и сериозни последици сред тях са политиката на държавата, партизанщината и отношението на обществото. Няма друго ведомство, което да е „било тъй изоставено и отритнато“ от управляващите, както правосъдието¹¹.

В новата политическа обстановка естествено и закономерно въпросът за издигане равнището и авторитета на съдебната система излиза на преден план в обществено-политическия живот на страната. Не само вътре в правораздавателните органи, но и вън от тях се формира убеждението за необходимостта от радикална реформа, чрез която да се създадат условия и гаранции за независимото и ефективно функциониране и развитие на правосъдието. За първи път след повече от 10 години искането за въвеждане на принципа на несменяемост на съдиите се поставя остро и аргументирано, без никакво колебание и съмнение¹².

След изборите за VIII ОНС (11 септември) д-р Стоилов потвърждава готовността си да води политика, основана на морала и законността, да постави страната „в реда,

⁶ В. „Черно море“, бр. 117 от 26 август 1894 г.

⁷ Изложение на мотивите към законопроекта за устройството на съдилищата. – Юридическо списание, 1895, № 11, с. 49.

⁸ Згурев, Г. По въпроса за нуждата от нов наказателен закон. – Юридическо списание, 1894, № 4, с. 180.

⁹ В. „Съдебен вестник“, бр. 26 от 19 септември 1898 г.

¹⁰ Стенографски дневници на VIII ОНС, I РС, кн. 2, с. 653.

¹¹ Василев, В. Нашите съдии. – Обществена обнова, 1920, кн. 10, с. 520.

¹² Шишманов, М. Размисления върху някои нуждни реформи по съдебното ведомство. – Юридическо списание, 1894, № 1, 20–31; № 2, 49–57; Згурев, Г. Възможно ли е въвеждането у нас началото на несменяемостта при настоящата организация на нашата магистратура. – Юридическо списание, 1894, № 6–8, с. 286.

предвиден в конституцията¹³. В новия кабинет, сформиран на 9 декември, министър на правосъдието става Димитър Минчевич (9 декември 1894 г. – 13 септември 1895 г.). Той е завършил право с докторат в Йена, Германия.

С цел спешното разработване на нов съдоустройствен закон министър Минчевич назначава специална юридическа комисия, с участието на А. Каблешков, д-р М. Шишманов и Н. Селвили, членове на ВКС, и главния секретар на министерството Г. Згурев¹⁴.

Комисията има за задача „поправлението на стария закон и приемането в него на онези разпореждания и реформи, които естеството на работата изисква и които, при сегашното развитие на нашето правосъдно дело, се указват необходими“¹⁵. Тя използва като основни източници при разработването на проектозакона руския, френския, румънския и унгарския съдоустройствен закон. Глава XVII – „За несменяемостта на съдиите“, е заимствана от румънския Закон за устройство на съдилищата (от 1 септември 1891 г.).

Законопроектът се отличава с редица нови моменти, които определят неговото съдържание, обхват и значение, а именно: напълно е изоставен институтът на съдебните заседатели (гл. V, чл. 36–48 от Закона за устройство на съдилищата от 1880 г.); дефинирани са условията и начинът за назначаване на съдебна длъжност – въвежда се като задължително изискване юридическо образование и успешно положен държавен изпит (глава XII – „За назначение на служба по съдебното ведомство“ – чл. 86–115); регламентира се несъвместимостта на съдийската длъжност с упражняването на други дейности, както и родствените отношения между съдиите и съдебните чиновници (глава XIII – чл. 120–127).

Най-важното нововъведение безспорно е възприемането на принципа на несменяемост на съдиите (глава XVI – чл. 136–147).

Законопроектът предвижда председателят и членовете на ВКС, председателите, подпредседателите и членовете на апелативните съдилища да бъдат несменяеми от деня на обнародване на закона. По отношение на председателите, подпредседателите и членовете на окръжните съдилища и съдебните следователи се прилага един по-детайлизиран и конкретен подход. Към тези, които са назначени при действието на закона, се предявява изискването за 3 години съдийска служба. Заварените на съдийска длъжност стават несменяеми, ако са завършили юридическо образование, издържали са предвидения в чл. 96 изпит и имат 5 години непрекъсната съдийска практика. Несменяемите съдии не могат да бъдат лишени от служба освен чрез подаване на оставка или при достигане на 65-годишна възраст. Уволнението им е възможно единствено чрез дисциплинарно решение, а за преместването от едно съдебно място в друго, даже и при повишение, се изисква писмено съгласие от тяхна страна.

Несменяемият съдия се отчислява по силата на закона в следните случаи: 1) ако с влязла в законна сила присъда е осъден на наказание за злодеяние; и 2) ако е осъ-

¹³ Стоилов, К. Речи. С., 1939, с. 105.

¹⁴ ЦДА, ф. 242 К, оп. 2, а. е. 69, л. 1, 28, 31.

¹⁵ Изложение на мотивите към Законопроекта за устройството на съдилищата. – Юридическо списание, 1895, № 6, 2–3.

ден с присъда, влязла в законна сила, за едно от престъпленията, предвидени в чл. 85, п. 3. Уволнението става направо с княжески указ.

Дефинирани са и случаите на освобождаване от длъжност поради заболяване или умоповреждане. Несменяемият съдия, който вследствие на тежка и постоянна недъгавост или отслабване на умствените способности не е в състояние да изпълнява служебните си задължения, се уволнява чрез княжески указ, на основание влязло в законна сила решение, издадено по реда на дисциплинарното производство. То се възбужда от председателя или прокурора на съответния съд въз основа на резултатите от предварително проучване, извършено от един член на съда. По-нататъшен ход на делото се дава от министъра на правосъдието според събраните данни.

В случай на умоповреждане министърът на правосъдието освобождава съдията от изпълнение на служебните му задължения на основание мнението на трима лекари и представлението на председателя или прокурора на съда. Ако в срок до един месец съдът не признае отстранения съдия за действително умоповреден, отстранението пада и той по право встъпва отново в длъжност. При положение, че съдът го признае за умоповреден, се уволнява¹⁶.

Условията за придобиване на несменяемост в новия законопроект са по-прецизирани, разширени и конкретно дефинирани за съдиите от различните инстанции в сравнение със ЗУС от 12 февруари 1883 г.¹⁷ и с проекта на юридическата комисия, ръководена от П. Стаматов¹⁸. Прави впечатление преформулирането на изискването за безупречна служба в непрекъсната съдийска практика, както и отпадането на възможността съдиите практики също да бъдат несменяеми. Авторите на законопроекта не обсъждат и въпроса за обвързване на несменяемостта с качеството „съдия“.

На 6 юни 1895 г. с окръжно № 6206 законопроектът е изпратен до председателите на окръжните съдилища и до прокурорите в тях, за да се запознаят и в срок до 15 юли „да направят някои изменения и допълнения по него“. Същия ден с писмо № 6207 той е изпратен и до ВКС¹⁹. Дори и малко закъсняла, тази стъпка е правилна. Месец по-рано в „Знаме“ с основание отбелязва, че „мнението на съдиите от окръжните и други съдилища по тоя законопроект не е взето“²⁰. Писмените бележки и предложения на председателя на Търновския окръжен съд, председателя на Пловдивския апелативен съд и прокурора при Свищовския окръжен съд по един своеобразен начин разкриват и обобщават дълбоките и принципни различия в гилдията относно несменяемостта на съдиите²¹.

Докато председателят на Търновския окръжен съд счита, че „по-нататъшното търпение на този недостатък става вече невъзможно“, то за прокурора на Свищовския

¹⁶ ЦДА, ф. 242 К, оп. 1, а. е. 235, л. 38, 39; Закон за устройство на съдилищата от 1895 г. Проект. С.: Печатница „Иван П. Даскалов“, 1895, 24–26.

¹⁷ Обн., ДВ, бр. 16 от 12 февруари 1883 г.

¹⁸ Пак там, бр. 50 от 14 май 1883 г.

¹⁹ ЦДА, ф. 242 К, оп., 2, а. е. 69, л. 29, 30.

²⁰ В. „Знаме“, бр. 61 от 6 април 1895 г.

²¹ ЦДА, ф. 242 К, оп., 2, а. е. 69, л. 51–82.

окръжен съд въвеждането на несменяемостта на магистратите „не е още на време“ от гледна точка на „чисто българските интереси“. Дватамата обаче са единодушни в защитата на юристите практики и тяхното право също да бъдат несменяеми.

Законопроектът и мотивите към него са публикувани изцяло в сп. „Юридическо списание“, издавано в София, а отделни негови части са поместени и на страниците на пловдивското „Юридическо списание“. Това дава възможност дискусиата да излезе извън тесните граници на гилдията.

Както в професионалните, така и в политическите и в обществените среди въвеждането на принципа на несменяемост на съдиите се разглежда без алтернатива, както нещо неизбежно и належащо, което не търпи повече отлагане.

Идеята за несменяемост на съдиите среща подкрепата на основните политически партии – Либералната (радославистка) партия, възобновилата своята дейност бивша румелийска Народна партия, създадения в Русе Радикален комитет, Народнолибералната партия. Макар и след гласуването на закона, Прогресивнолибералната партия също декларира своята подкрепа за този принцип. Независимо от изразената подкрепа всяка от тях влага свое разбиране, свой нюанс в тълкуването на принципа на несменяемост, особено що се отнася до неговия обхват, форма и начин на реализация²².

От големите буржоазни партии само Демократическата партия поставя под съмнение необходимостта от въвеждането на съдийската несменяемост. В писмо до избирателите от Разградска околия Петко Каравелов изразява недвусмислено негативното си отношение към подобна идея. Според него „тоя закон, при съществуващия състав на съдиите, не само нема да принесе полза, а положително ще принесе вреда“²³.

Въпросът за несменяемостта на съдиите не стои на вниманието единствено на БРСД. Нейните идейни и програмни цели са насочени към „постепенното отдаване на съда в ръцете на народа“ и към правораздаване, осъществявано от „избрани с тайно гласоподаване съдии“²⁴.

Публичната дискусия е много по-аргументирана и задълбочена от партийната. Тя дава възможност да се изяснят съдържанието и приложното поле на принципа на несменяемост, както и значението му за осъществяването на съдебната реформа. Позволява идеята да стане обществено достояние и да получи необходимата подкрепа.

Законопроектът за устройството на съдилищата от 1895 г. не стига до обсъждане в Народното събрание. Причината е динамичната политическа обстановка и промените в състава на правителството, и в частност – в ръководството на Министерството на правосъдието. Много от идеите, принципите и нормите, залегнали в него и из-

²² В. „Сигнал“, бр. 1 от 13 август 1894 г.; **Бобчев, С. С.** Политическите ни прегрешения и програмата на нашата партия. Пловдив, 1894, 40–43; в. „Свобода“, бр. 1458 от 19 август 1894 г.; НБКМ – БИА, ф. 11, а. е. 14, л. 39; НА – БАН, ф. 45 – к, оп. 1, а. е. 494, л. 30; ЦДА, ф. 401 К, оп. 1, а. е. 1, л. 1–2, а. е. 4, л. 2–3; Програми и устави на българските партии, Кюстендил, 1902, 17–18; Вторий конгрес на Либералната партия, С., 1898, 331–333; в. „Нов век“, бр. 106 от 19 ноември 1899 г.; Устав на НЛП. Хасково, 1900, 3–11; в. „България“, бр. 6 от 21 декември 1899; Първий конгрес на Прогресивно-Либералната партия. С., 1900, 1–4.

²³ В. „Знаме“, бр. 13 и 14 от 12 октомври 1895 г.

²⁴ Работническа социал-демократическа партия. С., 1897, 2–10; Българска работническа партия (комунисти) в резолюции и решения. Т. 1, 1891–1918. С., 1947, с. 56.

разени по време на публичното му обсъждане, намират място в проектозакона от 30 януари 1897 г. и стават основата, върху която се гради законът от 1899 г.

В резултат на вътрешната реорганизация на кабинета, извършена на 26 август 1897 г., министър на правосъдието става Георги Згурев. Той е завършил Юридическия факултет на Новоросийския университет в Одеса.

През 1899 г. числеността на съдиите достига 288, в т.ч. 118 мирови съдии, 131 съдии в ОС, 25 – в АС и 14 във ВКС. За повече от десет години мировите съдии се увеличават с 26, окръжните с 22, апелативните с 4 и висшите магистрати с 5²⁵. Промените в съдийския състав – както количествени, така и качествени, изостават от темповете, с които се увеличава броят на постъпилите дела в съдилищата на всички инстанции.

Постепенното и трайно нарастване на входящите дела, резултат от ръста на населението и динамиката на социалните и икономическите процеси, е другата очертана тенденция, която има важно значение за бързината и качеството на правораздаването. За периода от 1887 до 1889 г. средният брой дела на един съдия нараства 1,4 пъти. Несъответствието между темповете и мащабите, с които се увеличава броят на постъпилите дела и този на съдиите, води до постоянно и трайно повишаване натовареността на магистратите. Едновременно с това се утвърждава и тенденцията на постоянно увеличаване на висящите дела средно на един съдия, които остават за разглеждане през следващата година. Те нарастват от 1714 през 1887 г. на 1973 през 1899 г.²⁶

В окръжно № 701 от 16 януари 1896 г. министър К. Стоилов насочва вниманието на магистратите към този тревожен факт и заключава, че съдебното ведомство „е станало пословично по бавното разглеждане на делата“, което има „гибелни резултати“ и за участниците в съдебния процес, и „за интересите на цялото общество“²⁷. До същия извод стига и главният секретар на министерството Г. Згурев след ревизията на някои окръжни съдилища. Сред главните причини за натрупването на висящите дела, наред със „слабата деятелност на съдилищата“, той посочва неоснователното им отлагане поради невявяване на една от страните или на свидетелите и неизпълнението на процедурите по призоваването на последните²⁸.

Бавното придвижване и решаване на делата е следствие от младостта и липсата на опит у повечето съдии, от лошата организация и ниската дисциплина, от установените законови процедури, от случайните или съзнателните действия на страните. Недостатъчният и при това с ниска квалификация канцеларски персонал, голямата му заетост също оказват негативно влияние върху хода на делата, особено в окръжните съдилища.

Дейността на правораздавателните органи, растящата натовареност на съдебните лица, проблемите, с които те се сблъскват, са убедително доказателство за належа-

²⁵ Доклад до Негово Царско Височество Българския княз Фердинанд I от Министерския съвет. Приложения № 1–5; ЦДА, ф. 242 К, оп. 2, а. е. 140, л. 28.

²⁶ Пак там.

²⁷ Окръжно от 16 януари 1896 г. № 701. – Юридическо списание, 1896, кн. 4 и 5, с. 155, 239.

щата необходимост от усъвършенстване на организацията им на работа и на съществуващата законова уредба. Все по-видими стават както недостатъците на действащия ЗУС от 1880 г., така и липсата на онези разпоредби в него и конкретно на принципа на несменяемост на съдиите, без които е невъзможно развитието на съдебната система като истински самостоятелна, автономна и независима власт.

Отчитайки тревожното състояние на правораздаването, министър Згурев ускорява работата по подготовката на съдоустройствения закон. На 27 април 1898 г. е назначена специална комисия от висши магистрати. Задачата на д-р М. Шишманов – главен секретар при Министерството на правосъдието, А. Каблешков – подпредседател на ВКС, и А. Малинов – помощник на прокурора при Софийския апелативен съд, е „да се прегледа и преработи окончателно законопроекта за съдоустройството“²⁹.

Те използват за основа законопроекта на бившия правосъден министър Т. Теодоров, като внасят съществени нововъведения, изменения и допълнения, взети изцяло от законопроекта от 1895 г. Те са толкова дълбоки и разностранни, че му придават нов облик и съдържание³⁰.

На 7 юни, след близо едномесечна работа, законопроектът е завършен. Той претърпява няколко редакции, които говорят за дългия му и труден път до парламентарната зала. Особено показателни в това отношение са промените, които се извършват в текстовете, нормиращи несменяемостта. В първоначалния вариант на комисията се възприема съдържанието на членовете от законопроекта от 1895 г. с малки изменения. Предвижда се от деня на обнародването на закона несменяеми да станат: председателите и членовете на ВКС и председателите, подпредседателите и членовете на апелативните съдилища. Председателите, подпредседателите и членовете на окръжните съдилища, както и съдебните следователи и мировите съдии, назначени за съдии при действието на закона, които притежават условията, предвидени в чл. 97, получават несменяемост, след като са прослужили три години като такива. Несменяемите съдии не могат да бъдат лишени от служба, освен по тяхно желание или при достигане на 65-годишна възраст. Уволняват се само с дисциплинарно решение. Освен това не могат да бъдат премествани, даже с повишение, без писменото им съгласие. Дословно са възпроизведени и условията за отчисляване по силата на закона, както и редът за уволнение вследствие на тежка и постоянна недъгавост, отслабване на умствените способности и умоповреждане, когато съдията не е в състояние да изпълнява служебните си задължения.

По време на обсъждането на законопроекта в Министерството на правосъдието и в Министерския съвет политическите съображения надделяват и в него се засилват консервативните и ограничителните елементи: отпада текстът за несменяемост на мировите съдии, съдебните следователи и действащите окръжни съдии; увеличава се

²⁸ Рапорт до Господин Министъра на Правосъдието от Главния Секретар Г. Згурев. – Юридическо списание, 1896, № 4–5, 188–190.

²⁹ ЦДА, ф. 242 К, оп. 1, а. е. 235, л. 52.

³⁰ Вж. Йочев, Е. История на законодателството на Княжество България. Русе, 2006, 104–107.

прослуженото време, като изискване за несменяемост на окръжните съдии, назначени след влизането на закона в сила, от 3 на 5 години³¹.

Сред по-важните нововъведения в законопроекта, които определят неговото съдържание и цели, могат да се посочат следните: 1) въвеждане на принципа на несменяемост на съдиите; 2) установяване на института на кандидатите за съдебна длъжност; 3) дефиниране на общи и особени условия за назначаване на съдиите за всяка конкретна длъжност; 4) възприемане на нов ред за назначаване на служба в съдебното ведомство; 5) определяне рамките на несъвместимостта и роднинските отношения между длъжностните лица, както и старшинството, въз основа на което да става повишаването във всяка по-горна длъжност; 6) създаване на строги изисквания и правила по отношение на надзора и дисциплинарната отговорност на съдиите, и не на последно място – утвърждаване на механизъм за постепенно увеличаване заплатите на съдиите.

Това, което отличава законопроекта, е органическата връзка, единството между въвеждането на несменяемостта на съдиите и другите институти, принципи и условия, представляващи част от реформата и определящи нейната същност.

На 23 октомври 1898 г. с писмо № 9782 законопроектът е внесен за обсъждане в Народното събрание³². Дискусията по време на първото му четене като цяло е съсредоточена в търсенето на отговор на два основни въпроса: готова ли е съдебната система за подобна реформа и има ли достатъчно съдии с качества да бъдат несменяеми. Силно и нееднозначно влияние върху позициите на отделните народни представители и групи оказва осъзнаването на цялата сложност и деликатност на проблема, породен както от състоянието на правораздаването, така и от невъзможността съдиите да се променят, нито да се чака на тяхно място да дойдат по-добри и съвършени магистрати.

Поддръжниците на правителството признават факта, че не всички съдии са готови да бъдат несменяеми, но не виждат в това достатъчен аргумент „да се обори принципът на несменяемостта“. За разлика от тях, представителите на опозицията считат, че лошите „съдии, които не заслужават несменяемост“, са повече от добрите. Никой не борави с конкретни цифри. Единствен Стефан Бобчев подкрепя с известни данни извода си за липсата на достатъчно „пригответи научно и опитни“ магистрати, от които „да се направи един избор“³³. Този спор по същество се оказва излишен, защото проектът не предвижда всеобща и безусловна несменяемост, единични са и гласовете в Събранието в подкрепа на подобно решение.

Пред подобно изпитание в началото на 60-те години на XIX в. се изправя и законодателят в Русия. При обсъждането на новите съдебни устави се сблъскват две диаметрално противоположни мнения относно въвеждането на несменяемостта на съдиите. Противниците и скептиците считат, че „числото на образованите хора за осъ-

³¹ ЦДА, ф. 242 К, оп. 1, а. е. 235, л. 29–34.

³² Пак там, ф. 173 К, оп. 1, а. е. 1025, л. 1.

³³ Стенографски дневници на IX ОНС, III РС, кн. 1, 84–85, 192–194, 200.

ществяване на реформата“ не е достатъчно. Опонентите им, убедени в навременността ѝ, задават въпроса – „кога съдиите ще бъдат достатъчно?“ и отговарят – „никога няма да стигнем това време, когато то да бъде най-удобно за съдебната реформа“³⁴.

Съмненията в готовността на системата и в качествата на съдиите естествено породжат въпроса – не трябва ли въвеждането на несменяемостта да се отложи за по-късно? Това е основната разграничителна линия в дискусиата, около която се съсредоточават усилията на всички изказали се както в личен, така и в политически план. При това се проявява едно твърде странно от гледна точка на парламентарната практика единомислие между част от представителите на правителственото мнозинство и на опозицията, което предизвиква обществен отзвук³⁵.

Един от най-ярките изразители и защитници на тезата, че все още не е настъпил моментът за въвеждането на несменяемостта на магистратите, е Стефан Бобчев. Основното му и най-съществено възражение е липсата на достатъчно подготвени и опитни юристи, което, по думите му, прави реформата „ненавременна и прибързана“. Авторите и вносителите на проекта също признават този факт. Но за разлика от Бобчев и поддръжниците на идеята несменяемостта да се отложи във времето, те възприемат модела на частичното и поетапното ѝ въвеждане, от една страна, като гаранция за най-добър и правилен избор, а от друга – като възможност да се отговори на изискванията за несменяемост³⁶.

Искането за отлагане на реформата се аргументира и със страха несменяемите съдии да не се самозабравят и чрез поведението и действията си да компрометират самия принцип. То е по-скоро резултат от раздвоението между общото желание реформата да започне и неизвестните резултати от нея предвид състоянието на магистратурата и нивото на професионална подготовка на съдиите.

Не по-малко силни са и политическите доводи. Обвиненията, че законопроекът е внесен в края на мандата на правителство и има за цел да уреди положението на някои проправителствени висши магистрати, са толкова верни, колкото и твърденията, че възраженията за ненавременност на реформата са израз на политическите борби за служби и за удовлетворение на егоистични материални интереси.

Идеята за отлагане въвеждането на несменяемостта е подплатена с искането да се извърши преглед на съдийския състав и да се отстранят неподготвените магистрати, които нямат качества за такива. Наред със загрижеността за бъдещето на съдебната система в аргументите, с които се обосновава това предложение, открито или завоалирано присъства и политическият мотив. Най-често реализирането на реформата се обвързва с различни компромисни формули „от преходно начало“ до създаването на комисия от известни магистрати под ръководството на Министерството на правосъдието или на независима парламентарна комисия. Последното предложение се обосновава с практиката в Министерството на образованието и в частност – с дей-

³⁴ Кугафан, О. Е., В. М. Лебедев, Г. Ю. Семигин. Судебная власть России. История. Документы. Т. III.. 2003, 508–510.

³⁵ В. „Съдебен вестник“, бр. 31 от 7 ноември 1898 г.

³⁶ Стенографски дневници на IX ОНС, III РС, кн. 1, 201–203.

ността на училищните съвети³⁷. Прави впечатление липсата на конкретни механизми и критерии, на гаранции против възможностите и опитите пречистването на съдиите да се изкористи поради лични или политически причини. Сам по себе си този факт говори за една обща нагласа, проявяваща се по скоро в инерция, отколкото в обмислени и аргументирани действия. Единствено Найчо Цанов предлага „въвеждането и приложението на тази реформа да се възложи на една комисия от самите съдии“ с цел кабинетът да не използва закона и да направи несменяеми своите магистрати³⁸.

Обсъждането по време на първото четене на законопроекта показва, че той не се приема еднозначно. Очертават се основните въпроси, по които правителството и противниците му стоят на противоположни и трудно преодолими позиции, а именно: готова ли е съдебната система за подобна реформа, и по-конкретно – време ли е за въвеждането на института на несменяемост, а на следващо място – кои магистрати да бъдат несменяеми?

Дебатите в комисията към Министерството на правосъдието потвърждават този извод. В противовес на общите нагласи и очаквания сред съдиите и в обществото, но в пълен синхрон с настроената в Събранието, предложенията на комисията засилват ограничителните и консервативните тенденции по отношение на обхвата на принципа на несменяемост.

Комисията *de facto* признава несменяемостта на председателите и членовете на ВКС, на председателите и подпредседателите на АС и необходимостта това положение да се узакони. Що се отнася до членовете на апелативните съдилища, надделява мнението, че „е по-добре да се тури един... ценз, ценз на опит“. Предвид на това комисията приема, че с влизането в сила на закона съдиите стават несменяеми, „ако имат поне 8-годишна съдийска служба“. Същият подход е приложен и спрямо магистратите, назначени в окръжните съдилища след обнародването на закона и отговарящи на условията, предвидени в чл. 97. Срокът на тяхната служба е увеличен от 5 на 6 години. Дори и утежняващи, предложенията на комисията са в синхрон и утвърждават основната идея на вносителя за поетапно и частично въвеждане на несменяемостта³⁹.

По време на второто четене на законопроекта на преден план излиза въпросът за обхвата на несменяемостта – да се приложи ли принципът на несменяемост безусловно за всички действащи магистрати, или да се разпростре само върху определен и ограничен кръг висши съдии? Отговорът недвусмислено показва политическия характер на решението, което трябва да вземат депутатите, определяйки по целесъобразност условията и рамката на съдийската несменяемост.

Подходът на правителството, потвърден и от специалната комисия, се основава върху философията за поетапното въвеждане на условната несменяемост, която постепенно да обхване всички магистрати. В този смисъл министър Згурев определя законопроекта като „законопроект на бъдещето“. Това е основният мотив, поради

³⁷ Пак там, с. 89, 91, 208.

³⁸ Пак там, с. 192.

³⁹ ЦДА, ф. 173 К, оп. 1, а. е. 1025, л. 14, 15.

който за несменяеми се провъзгласяват само висшите магистрати и назначените след влизане на закона в сила окръжни съдии и не се внася никакво разпореждане за останалите, без това да изключва възможността да се уредят „съставите и на тия съдилища в едно недалечно бъдеще“.

Сред причините, поради които реформата не обхваща действащите окръжни и мирови съдии, правителството и комисията отдават първостепенно значение на различното им образователно равнище, стаж, професионална квалификация, които „налагат да се направят разни класификации“ за всяка група⁴⁰. Посочените аргументи не са достатъчно убедителни, по-скоро истинската причина се корени в намерението на правителството да узакони фактичката несменяемост на висшите магистрати и да остави цялостното решаване на въпроса на бъдещето.

Изложените мнения и направените предложения от депутатите обхващат целия диапазон – от пълна подкрепа на правителствения проект до цялостното му отхвърляне, от препоръката на Иван Гешов несменяемостта да започва със съдиите от ВКС, назначени след влизането на закона в сила, до предложението на Вълко Нейчов – несменяеми да бъдат всички съдии от деня на обнародването на закона.

Диаметрално противоположни са и оценките за очакваните резултати от възприетия от правителството подход. Докато Ив. Гешов счита, че той превръща несменяемостта в привилегия, Георги Добринович вижда в него стимул, поощрение за другите съдии „да станат по-добри и да се образува в тях един чист съдийски характер“. Опитите несменяемостта да се характеризира като своеобразна привилегия, като нещо, което се прави „в интерес на съдиите лично“, противоречат на концепцията на правителството, според която това е „привилегия за българското правосъдие ... за българските граждани“, които получават възможността да търсят защита на своите права пред самостоятелни и независещи от никого съдии⁴¹.

Един от основните аргументи в подкрепа на принципа на несменяемост е европейският опит – и положителен, и отрицателен, натрупан в отделните държави на Стария континент. Европейската и световната практика дават основание и оптимизъм на правителството да разглежда несменяемостта не само като условие за развитие на правораздаването, но и като фактор „за напредъка на България“. Тя се използва и като доказателство за безсмислието на обсъждания надълго и широко въпрос дали „е време да се въведе у нас“ принципът на несменяемост на съдиите⁴².

Проблемът за съчетаването на националните особености и традиции и европейската теория и практика, който излиза на преден план при приемането на всеки нов закон, в конкретния случай придобива един по-специфичен оттенък. Той се проявява както в изразеното колебание, така и в декларирания отказ да се приеме несменяемостта с аргумента, че правосъдната система и обществото не са готови за това. Нежеланието да се въведе пълна несменяемост може да се разглежда и като проява на

⁴⁰ Стенографски дневници на IX ОНС, III РС, кн. 1, с. 140.

⁴¹ Пак там, с. 128, 129.

⁴² Пак там, с. 129, 132, 135.

странната българска особеност да „подобрим“ по нашенски и най-хубавото и най-доброто, което възприемаме от чужбина. Както справедливо отбелязва по този повод М. Златанов – „заимстваме ли нещо вредно, ний ще го присадим у нас изцяло, непокътнато, заимстваме ли нещо хубаво, ний непременно ще го поокастрим и ще му дадем български вид“⁴³.

Наред с проблемите на правосъдието политическите причини са другият основен мотив, с който се аргументира необходимостта от въвеждането на съдийската несменяемост. Сред тях се открояват ангажираността на политическите партии и очакванията на обществото. С цялата му острота се поставя въпросът за отговорността на политиците и управляващите, за възможността законът още утре да бъде променен с мотива, че е създаден, за да обслужва интересите на народняците.

Министър Згурев отхвърля обвиненията от този род и декларира ясно и недвусмислено „чистите намерения“ на правителството за създаването на такава съдебна власт, която „не само в нормални времена, но и при известни ненормални времена ... да се подчинява само на законите...“⁴⁴.

Съвсем естествено най-оспорван и остър е дебатът относно несменяемостта на действащите окръжни съдии. В него по един специфичен начин се пречупват всички разногласия и позиции по проблема. Ив. Гешов окачествява като несправедлив текста, който лишава окръжните съдии с по 5, 6 и 8 години стаж от правото да бъдат несменяеми само защото „са служили половин година по-малко или защото са се стекли така обстоятелствата, че били опозиционери, не могли да се качат по-горе ... в апелативните съдилища...“. В. Нейчов изразява опасенията си, че наред с голямото добро, предвижданата реформа може да причини и зло, да внесе „духа на пристрастието, духа на едностранчивостта“, ако мировите и окръжните съдии останат извън нея. Без да оспорва качествата на касационните и апелативните магистрати, той също поставя ударение върху начина на тяхното издигане, дължащо се до голяма степен на случайността и на субективното мнение на правосъдния министър. Нейчов признава, че във всички съдилища, наред с добрите, има и лоши съдии, но не приема тази истина като аргумент за лишаването на окръжните и мировите съдии от правото на несменяемост. По думите му, те го заслужават най-много, тъй като в тях „се раздава правосъдието, там се констатира фактите, там се преценяват фактите, и те отиват по апелативен ред пред апелацията, която в много редки случаи ще измени или ще видоизмени някои от тези факти съществено“. Това му дава основание да заключи, че умишленото ограничаване на полето на несменяемост на съдиите ще принуди все повече български граждани да търсят справедливост в по-горните инстанции. С цел да се премахне „несправедливото разделение“ В. Нейчов предлага чл. 143 и 144 да се слоят в един текст: „стават несменяеми, от деня на обнародването на настоящия закон, всички съдии в Княжество България“. В подкрепа на общата несменяемост се изказва и Риза

⁴³ В. „Съдебен вестник“, бр. 34 от 16 декември 1898 г.

⁴⁴ Пак там, 134–135.

Ибрахимов⁴⁵. Той намира аргументи в европейския опит и в практиката на Източна Румелия, в частност в чл. 255 на Устава на областта⁴⁶.

Георги Добринович също поставя на вниманието на депутатите неясното бъдеще на действащите окръжни магистрати, които имат средно и юридическо образование и повече от 5–6 години съдийска практика. Депутатът атакува подхода на правителството за ограничено приложение на принципа на несменяемост и го определя като непоследователен. Той предупреждава Събранието, че ще направи „голяма грешка“, ако не предвиди никаква бъдеща несменяемост за тях. С цел да се предотврати евентуален „антагонизъм ... преследване ... и ненавист между съдиите“, да се отстрани празнотата в закона и да се даде перспектива за развитие на окръжните магистрати, той предлага към чл. 144 да се прибави нова алинея със следния текст: „Тоже стават несменяеми и ония председатели, подпредседатели и членове при окръжните съдилища, които завари настоящият закон, прослужили са при действието му 4 години и ако имат изискуемото се средно и юридическо образование“. Освен това Добринович настоява те да се освободят от държавен изпит, а практиката от 4 години, преди законът да влезе в сила, да се счита за компенсация. За несменяемост на окръжните съдии се обявява и Христо Гендович, без да поставя конкретни изисквания към тях⁴⁷.

Предложението на Г. Добринович получава принципната подкрепа и на Васил Ив. Димчев. Независимо че го определя като „неудобоприемливо“ във формата, в която е представено, той също счита, че „игнорирането на сегашния съдийски персонал (в окръжните съдилища – бел. моя, Е. Й.) ще предизвика едно справедливо и основателно недоволство“ и дори „една деморализация в съдилищата“. Според него няма резон окръжните съдии да бъдат лишени от това право, след като всички са убедени, че несменяемостта, за да бъде пълна и трайна, трябва да започне отдолу⁴⁸.

При гласуването депутатите отхвърлят предложението на Г. Добринович и приемат с болшинство текста, внесен от комисията.

Отлагането за по-късно на несменяемостта на съдиите от окръжните съдилища се вписва напълно в концепцията на Министерството на правосъдието. В нея несменяемостта на съдиите се разглежда не като еднократен акт, а като процес, който поради своя характер и мащаби трябва да се осъществи поетапно и внимателно. Въпреки всички съображения и аргументи оставянето на действащите окръжни съдии извън принципа на несменяемост представлява сериозен пропуск в закона.

Липсата на текст, уреждащ несменяемостта на действащите окръжни съдии, създава една особена ситуация. Тя изисква до деня, в който първите окръжни магистрати, назначени след влизането му в сила, станат несменяеми, да се намери законодателно решение и за заварените съдии. Противното би било не само законодателна

⁴⁵ Пак там, с. 126, 130–131, 134.

⁴⁶ Органическият устав на Източна Румелия. Пловдив, 1879, с. 68.

⁴⁷ Стенографски дневници на IX ОНС, III РС, кн. I, 135–137.

⁴⁸ Пак там, с. 131, 138, 139.

аномалия, но и крайна несправедливост спрямо тях. Това положение се осъзнава както от вносителя, така и от членовете на юридическата комисия⁴⁹.

В парламентарната дискусия се включват голям брой депутати от всички групи. Обсъждането се откроява и с единомислието и единодействието, проявено от някои представители на опозицията и на управляващата партия по основния въпрос – време ли е за въвеждането на несменяемостта. То е израз на общото им желание да запазят властта и влиянието си върху съдиите от своя избирателен район. И властимащите, и властчакащите се виждат еднакво застрашени от една узаконена несменяемост, поради което бързо намират общ език.

Активността на народните представители не е съпроводена с внасянето на някакви по-съществени изменения в наредбите за несменяемостта. Единствената промяна, която те приемат, е увеличаването на срока на съдийската служба, предложен от комисията. Предвид на този факт Събранието може да бъде обвинено, че не подкрепя безрезервно несменяемостта, че не пожелава и не намира смелост за нейното разширяване. В този смисъл упреците, отправени към него, за консерватизъм и стесняване обсега на несменяемостта, са основателни и оправдани.

Законът за устройството на съдилищата обявява за несменяеми от деня на обнародването му председателите и членовете на ВКС и председателите, подпредседателите на апелативните съдилища и членовете на същите, които имат най-малко 8 години непрекъсната съдийска служба. Стават несменяеми и председателите, подпредседателите и членовете на окръжните съдилища, назначени за съдии при действието на закона, които притежават условията, предвидени в чл. 96, след като са прослужили шест години като такива. Предвиденият 6- или 8-годишен срок на съдийска служба се издига като единствено условие за придобиване статут на несменяемост. Както в законопроекта, така и в предложението на комисията, по подобие на законопроекта от 1895 г., липсва изискването за безупречно, „непорочно“, „отлично“ изпълнение на съдебната длъжност, което е записано в закона от 12 февруари 1883 г. и в проекта, разработен от комисията „Стаматов“. Въпреки отсъствието на подобно изискване, законодателят се ръководи от разбирането, че несменяемостта се съизмерва с безупречното поведение на съдията, което е гаранция за неговата независимост и за точното прилагане на законите. В това отношение той следва английската традиция, в която доброто поведение и правилното действие са условие за пожизненото назначаване на съдиите⁵⁰. В конституцията на САЩ от 17 септември 1787 г. също е записано, че „Съдиите както от Върховния съд, така и от нисшите съдилища запазват своите длъжности, докато тяхното поведение се явява безупречно...“ (Статия III „Съдебна власт“, раздел 1)⁵¹.

Несменяемите съдии се лишават от служба само чрез подадена лична оставка. Те

⁴⁹ Бобчев, С. С. Към новия закон за съдебното устройство. – Юридически преглед, 1899, № 2, с. 98.

⁵⁰ Источники по истории государства и права. Буржуазные революции XVII–XVIII в. М., 1981, док. № 13, 16–17; Савин, А. Н. Лекции по истории английской революции. М., 2000, с. 161.

⁵¹ Конституции буржуазных стран. Т. I. Великие державы и западные соседи СССР. М., 1935, с. 31; Бринкли, А. История на американския народ. С., 2001, с. 823; Мадисън, Дж., А. Хамилтън, Д. Джей. Федералистът (Записките на федералиста). С., 1997, с. 397.

не могат да бъдат премествани, даже при повишение, без изразено писмено съгласие, с изключение на случаите на родствени отношения, предвидени в чл. 126. Уволняват се само чрез дисциплинарно решение. Съдиите, уволнени по собствено желание или по болест, винаги могат да бъдат приети повторно на служба в съдебното ведомство. След навършване на 60-годишна възраст магистратите стават сменяеми. По закон несменяемият съдия се отчислява, ако с влязла в законна сила присъда е осъден на наказание за престъпление, което се наказва със строг тъмничен затвор, или е осъден за едно от престъпленията, изброени в чл. 95, п. 3, а именно: против личността на княза и семейството му, за фалшификация, кражба, измама, злоупотреба с доверие, с власт или с правителствени пари, лъжесвидетелстване, лъжлива клетва в процес, разврат, повреда на печат, както и когато е обявен за несъстоятелен длъжник. Той се уволнява чрез княжески указ, на основание на влязло в законна сила решение, издадено по реда на дисциплинарното производство, когато вследствие на тежка и постоянна недъгавост или отслабване на умствените способности не е в състояние да изпълнява служебните си задължения⁵².

Възприемането на принципа на несменяемост оказва влияние върху съдържанието на целия закон. Новите идеи, промените и допълненията на съществуващите начала и институти са подчинени на целта да се създаде благоприятна среда, която да способства за разкриване на предимствата му.

В деня на обнародването на закона Министерството на правосъдието със специално окръжно до председателите на ВКС, апелативните, окръжните съдилища, прокурорите при тях, съдебните следователи и мировите съдии разяснява същността на несменяемостта и отношението ѝ към задълженията на съдиите. В него се казва, че съдията „при решаване на делата е длъжен да слуша само своята съвест и предписанията на закона“ и никой не може „да му се бърка, да влияе върху него или да го наказва за неговите решения“. Ясно и недвусмислено се подчертава, че несменяемостта не освобождава съдиите от отговорност, а напротив, ги прави още по-отговорни пред закона и обществото. Независимо от личния елемент не може да не се съгласим и с оценката на министър Згурев, че законът открива „нова ера в съдебната ни организация“⁵³, добавяйки само, че с него се слага началото и на една друга ера – ерата на политически битки около утвърждаването и разширяването на несменяемостта.

Въвеждането на ограничената и условна несменяемост безспорно представлява един компромис между съществуващата дотогава уредба на съдебната система и новите разбирания за нейното развитие в бъдеще. Компромис, който отразява сблъсъка между поддръжниците на принципа на несменяемост на съдиите и всички ония, които се изказват против въвеждането му, било понеже го считат за „несвоевременен“, било понеже са „убедени негови противници“⁵⁴. От чисто практическа гледна точка той намира оправдание в максимата „по-добро нещо, отколкото нищо“.

⁵² Обн., ДВ, бр. 7 от 12 януари 1899 г.

⁵³ ЦДА, ф. 242 К, оп. 1, а. е. 235, л. 113.

⁵⁴ **Каблешков, А.** Няколко думи върху закона за изменение закона за устройството на съдилищата от 12 януарий, 1899 година. – Юридическо списание, 1899, № 9, с. 385.

Законът включва както ограничените рамки на въведената несменяемост, така и очертаната перспектива за пълното налагане на принципа на несменяемост на съдиите в бъдеще като основа за развитие и гаранция за автономността и независимостта на съдебната система. Правителството на д-р К. Стоилов възприема поетапния, сигурния път за реформиране на съдебната власт. То определя не само насоките, но прави и първите важни стъпки в това отношение.

Въведената несменяемост не произтича и не се свързва с качеството „съдия“ като такъв, а с определени елементи от неговата професионална характеристика и с изискването за определен стаж. Освен това се залага един нов модел на подбор на съдиите, на отношения между отделните органи в системата, който има за цел да прокара и утвърди автономията на съдебната власт. Повишава се възискателността към магистратите, което намира израз както в новите изисквания към тях, така и в по-строгите дисциплинарни наказания и в механизмите за налагането им. Взети в единство, всички тези елементи, съчетани с мерките за повишаване на заплатите, очертават пътя към превръщането на съдебната система в истинска самостоятелна и независима власт – такава, каквато я предвижда Търновската конституция. Съдържанието и качествата на закона дават основание на съставителите на юбилейния доклад до княз Фердинанд I да го характеризират като „важен, с който се внася голямо подобрение в организацията на съда“⁵⁵.

Преобладават критичните оценки и мнения, които отразяват разминаването между нормите на закона и професионалните очаквания и нагласи. Никола Ников, Антон Каблешков и Петър Абрашев определят въведената несменяемост като „ограничена“ и „саката“ с аргумента, че съдиите от окръжните и апелативните съдилища я получават условно, а мировите съдии остават извън нея⁵⁶. М. Златанов я нарича „опърпана“ и задава въпроса „не унищожава ли още повече съдийското звание у нас“⁵⁷. Предупрежденията им за неизбежно влошаване на качеството на правораздаване и взаимоотношенията в съдилищата, в които работят едновременно сменяеми и несменяеми съдии, са основателни и се потвърждават от практиката.

За разлика от тях, Светослав Велчев изразява мнението, че законът установява несменяемостта на „доста широки начала“. Той обвинява народните представители за „значително окастрия“ първоначален проект на министър Згурев. По всяка вероятност Велчев има предвид проекта, разработен от специалната юридическа комисия, а не този, внесен за обсъждане в Народното събрание⁵⁸. Подобно мнение изказва и П. Михайлов⁵⁹.

В по-ново време Ангел Джамбазов характеризира института на несменяемост като една привилегия, една награда, с която монархът и „управляващата буржоазна

⁵⁵ Доклад до Негово Царско Височество Българския Княз Фердинанд I от Министерския съвет, с. 339.

⁵⁶ **Ников, Н.** За несменяемостта на съдиите. – Списание на Юридическото дружество, 1901, № 1, с. 23; **Каблешков, А.** Няколко думи върху закона..., с. 386; **Абрашев, П.** Гражданско съдопроизводство. Лекции. Т. 1. Обща част. С., 1910, с. 45.

⁵⁷ В. „Съдебен вестник“, бр. 34 от 16 декември 1898 г.

⁵⁸ **Велчев, С. П.** За независимостта на съдебната власт и прокуратурата. – Във: Съдебни въпроси. С., 1921, с. 6.

⁵⁹ **Михайлов, П. А.** Организация суда въ Болгарии. С. Петербургъ, 1913, с. 28.

върхушка“ се отблагодаряват за верността и безрезервната преданост на съдиите към тях. Това според него е причината за въвеждане на изпитателен срок. Независимо от нейния класов характер, той счита, че обективно несменяемостта изиграва положителна роля за качеството на правораздаването, за осигуряване на относителна независимост на онези съдии, които са държали на честта и достойнството на системата⁶⁰. Мария Манолова акцентира върху целта на закона с несменяемостта да „усили вярата на гражданите в българското правосъдие, да направи съдиите самостоятелни при изпълнението на своите функции, подчиняващи се само и единствено на закона“⁶¹. Димитър Токушев причислява частичната несменяемост към важните проблеми, решени със закона, „които оставят трайни следи в нашата съдебна система до най-новото време“⁶².

Поетапното въвеждане на несменяемостта, наложено от липсата на достатъчно професионално подготвени кадри, предопределя продължителността на този процес. Поради същите причини съдебната реформа в Русия се осъществява в продължение на 35 години, което води до „отстъпление от духа и буквата на съдебните устави“⁶³.

Въведената ограничена несменяемост безспорно отразява настроенията сред народните избраници и представлява отстъпка пред тези, наречени от В. Велчев „влиятелни депутати“, свикнали с възможността да уволняват и назначават съдиите и чиновниците, които не могат да се помирят с накръняването на това право чрез един ограничителен закон, при това гласуван от самите тях⁶⁴.

Не трябва да се пренебрегват и вътрешните механизми на подготовка и обсъждане на законопроектите в Народната партия. Предложението на К. Стоилов те да се обсъждат предварително в клуба на партията се превръща по същество в средство, в трансмисия на утвърждаване на господството и волята на правителството над партийното парламентарно мнозинство. Така наречените „частни събрания на мнозинството“ са по същество форма, умело използвана от К. Стоилов да информира народните представители и да ги мобилизира за предстоящото гласуване в парламента⁶⁵. Това в определена степен оказва влияние върху работата в комисиите и в пленарната зала и снижава ефективността и ползата от обсъжданията, които не излизат извън предначертаните рамки. Центърът на дебата се измества от съдържанието на закона върху неговата политическа защита. Тази практика е характерна за всички управляващи и засяга пряко силата и авторитета на представителството и на Събранието като институция.

Мотивите на правителството и обсъждането в парламента показват, че няма политическа воля за въвеждането на пълна несменяемост, която да обхваща всички съдии и да произтича от самото им качество на такива. Нещо повече, съотношението

⁶⁰ Джембазов, А. Правосъдната система на България (1878–1944). С., 1990, с. 171.

⁶¹ Манолова, М. История на държавата и правото. Трета българска държава 1878–1944. С., 2001, с. 134.

⁶² Токушев, Д. Съдебната власт в България. С., 2003, с. 102, 183.

⁶³ История судебных учреждений России. М., 2004, 160–161.

⁶⁴ Велчев, В. Страници от новата ни политическа история, с. 271.

⁶⁵ Юруков, Д. Спомени из политическия живот на България. С., 1932, с. 188, 191.

между привържениците и противниците на несменяемостта е такава, че не позволява усвояването ѝ в по-широки граници от предложените. Изправен пред този избор, министър Згурев проявява неотстъпчивост, реализъм и далновидност. Цената на негова-та „голяма, продължителна и упорита борба“ е поставянето на началото, дори и ограничено, пред неизвестните последици от едно отлагане в бъдещето. Всъщност това е и историческата му заслуга пред българското съдоустройство.

През следващите години условната и поетапно въвеждана несменяемост се използва за политически манипулации, а разширяването ѝ се поставя в зависимост от интересите на управляващите. Целта да се пресече пътят на неподготвените и некадърни съдии се превръща в средство за политически натиск чрез запазване на сменяемостта и използване механизмите на закона.

Законът за устройството на съдилищата и въведената с него несменяемост на съдиите са част от ползотворната и успешна законодателна дейност на Народната партия в областта на съдебната система. Решавачият принос за това принадлежи на нейния силен и активен юридически екип, в който се открояват имената на д-р К. Стоилов, Т. Теодоров, С. Бобчев, Г. Згурев и др. Под тяхно ръководство и с активното им участие са разработени и приети редица важни закони – като законите за углавното съдопроизводство, за адвокатите, за нотариусите, имащи основополагащо значение за оформянето и развитието на модерното съдебно законодателство в България.

Доц. д-р Райна Николова

ПРАВТА НА ГРАЖДАНИТЕ В ОРГАНИЧЕСКИЯ УСТАВ НА ИЗТОЧНА РУМЕЛИЯ

Членството на България в Европейския съюз след 1 януари 2007 г. бе резултат на сложен политически и правно-институционален процес, състоял се на границата между две столетия, който имаше за цел хармонизацията на националното законодателство с правото на ЕС. Този процес бе съпътстван от юридическото осмисляне от страна на българския законодател на десетилетната нормативна култура и постижения на Съюза. Въпросът за успешната рецепция на чуждия правен опит породил някои размисли за вече случили се събития от националната ни история, в които ролята на европейските държави при установяването на демократични правила в полза на българите е била особено важна – съставянето на Органическият устав на Източна Румелия.

Макар при изработването на основния закон на провинцията да не участват български представители, то се оказва съдбоносно за българите събитие. Преди 130 години (на 18/30.09.1878 г.) в Цариград започват заседанията на Европейската комисия за статута на Източна Румелия. Представителите на Великите сили създават конституционен акт, в който провъзгласяват личните, политическите и социално-икономическите права на гражданите на новосформираната провинция. В българската правна литература въпросът за конституционното устройство на Източна Румелия вече е разглеждан в контекста на ролята на Русия за неговото въвеждане и прилагане¹, но отсъства теоретичен труд, който да обсъжда приноса на западноевропейската правна мисъл по този повод.

Настоящото изследване има за задача да анализира съдържанието на текстовете в основния закон на провинцията, които имат съществено значение за създаването и утвърждаването на демократични политически ценности в областта. То фокусира своето внимание върху развитието на основни конституционноправни институти във Великобритания, Франция, Австро-Унгария, Италия и Прусия (двигател на германското единство от 1871 г.), както и върху положителните примери на европейската конституционна практика, повлияли за развитието на гражданското общество в Източна Румелия и за катализирането на някои политически процеси, довели до обединяването на Княжество България и областта през 1885 г.

¹ Манолова, М. Русия и конституционното устройство на Източна Румелия. С.: Издателство на БАН, 1976.

УВОД

Изработването на Органическия устав на Източна Румелия е резултат на клаузите, залегнали в Берлинския договор, подписан на 1/13 юли 1878 г. Съгласно международния акт територията на България е разделена политически на три части. Възникват автономно трибутарно² Княжество България под властта на султана (чл. 1 от Берлинския договор) и административно автономна провинция на Османската империя под пряката политическа и военна власт на султана, наречена „Източна Румелия“³ (чл. 13 от Берлинския договор). Статутът на Източна Румелия е статут на привилегирован вилает⁴. Османската империя си възстановява загубените по силата на Санстефанския договор български земи в Македония, като нейната територия обхваща провинциите остров Крит и Беломорски острови, областите с административни центрове градовете: Янина, Шкодра, Манастир, Скопие, Солун, Одрин, Истанбул, Бурса, Айдин, Коня⁵.

Берлинският конгрес решава устройството на Източна Румелия да се уреди в специален акт на европейска комисия в споразумение с османското правителство (чл. 18 от Берлинския договор). В състава на европейската комисия за Източна Румелия са включени представители на Великите сили: *за Великобритания* – сър Хенри Дръмонд Уолф (член на британския парламент) и лорд Дънамор; *за Австро-Унгария* – Бениамин Калай (член на унгарския парламент и специалист по балканските въпроси); *за Германия* – А. Фон Брауншвайг (вицеконсул в Букурещ); *за Италия* – А. Верони (дипломат в италианската легация в Цариград); *за Франция* – барон Максимилиан дьо Ринг (пълномощен министър) и Кутули-Дорсе (консул); *за Русия* – Александър Шепелев (бивш военен губернатор на Пловдив) и княз Алексей Церетелев (генерален консул на Русия в Пловдив). От името на Османската империя в съставянето на Органическия устав на Източна Румелия участват Асим паша (сенатор) и Абро ефенди (висш служител в Министерството на външните работи)⁶. Тъй като Източна Румелия съставлява част от османската държава, Берлинският договор не позволява представители на българското население да участват в изработването на конституционния акт⁷.

² Новообразуваното държавно обединение Княжество България е задължено да заплаща ежегоден данък на Османската империя, поради което е определено като „трибутарно“. Извори за българската история: Из Берлинския договор. С.: Отечество, 1994, с. 263.

³ Идеята за наименованието на новата автономна провинция („Източна Румелия“) принадлежи на Великобритания, чийто представител Биконсфилд защитава тезата, че по този начин ще се избегне обединяването на Княжеството с автономната провинция и двете области ще се отчуждят помежду си. **Манолова, М.** Цит. съч., с. 21. Както се оказва впоследствие, не наименованието, а други фактори оказват влияние върху обединителните процеси между Княжеството и областта.

⁴ **Пенков, С.** Борбата на българския народ против Берлинския договор и международното право (1878–1886). С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1968, с. 20.

⁵ Вж. административното деление на Османската империя през 1891 г. на <http://www.zum.de/whkmla/histatlas/balkans/rumelia1891t.gif>.

⁶ История на България (1878–1903). Том 7. С.: Издателство на БАН, 1991, с. 71.

⁷ **Андреев, М.** История на българската буржоазна държава и право 1878–1917. С.: Софи-Р, 1993, с. 59.

1. ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ В ОСМАНСКАТА ИМПЕРИЯ ДО 1879 Г.

Субективните публични права са в основата на социалната връзка държава – гражданин. В тези публичноправни отношения гражданинът от безправен субект се превръща в субект с конкретни права, които извоюва или придобива от държавата постепенно. Колкото повече права възникват в негова полза, толкова бързо се появяват и задълженията му по отношение на държавната власт. Историко-правният анализ на нормативната уредба на правата на гражданите в Османската империя до приемането през 1879 г. на Органическият устав на Източна Румелия е от особена значимост за настоящото изследване. Той ще ни позволи да разкрием съдържанието на новите юридически правила, които транспонира в своето законодателство Високата порта след намесата на Великите сили.

Правната система в българските земи в периода XV–XIX век съдържа няколко категории норми, които я превръщат в изключително сложен за функциониране механизъм:

1. османско светско (лаическо) право;
2. мюсюлманско право;
3. канонично право на немюсюлманските общности;
4. обичайното право на турската народна общност и обичайното право на корените народи;
5. капитулационното право⁸.

Османското светско право урежда публичноправните и частноправните отношения в държавата. Мюсюлманското право урежда частноправните отношения сред мюсюлманската религиозна общност. Каноничното право урежда частноправните отношения (семейни и наследствени) и религиозните отношения на съответната национална общност. Обичайното право на българската общност обхваща нормите на частното право (семейно, наследствено, договорно, наказателно и съдебно). То се прилага от местните съдилища⁹. Обичайното право на турската общност съдържа норми от наказателното, административното, финансовото, международното право, принципни положения в областта на договорното, семейното и наследственото право. Капитулационното право включва множество международни актове, наречени „капитулации“, сключени между османската държава и западните сили в областта на облигационното, търговското и наказателното право¹⁰. Многообразието от паралелно функциониращи правни системи в рамките на Османската империя предопределя и категоризацията на гражданите, които я населяват.

1.1. Категории граждани в Османската империя

От особено значение за субективните публични права на гражданите в Османската империя са актовете на османското светско право, тъй като те се отнасят до основните

⁸ Андреев, М., Ф. Милкова. История на българската феодална държава и право. С.: Софи-Р, с. 307.

⁹ Генов, Г. Положението на християните в Турция според мюсюлманското право. – Год. на СУ, ЮФ, 1923, том XVIII, с. 93.

¹⁰ Андреев, М., Ф. Милкова. Цит. съч., 311–312.

принципи на управление на държавата и до правното положение на немюсюлманското население.

Съществуват няколко социални разграничителни критерия на правния статус на гражданите¹¹:

а) в *политическо отношение* хората се определят като:

1. мюсюлмани – ползват се с всички граждански, политически и социално-икономически права в държавата;

2. зиммии (раи) – немюсюлмани, подвластни на османската власт без значение от религията им, които не се ползват с политически и социално-икономически права, а с минимум лични права и свободи;

3. мустамини – чужденци-немюсюлмани, които се намират на територията на османската държава на основание на обещание за пълна лична безопасност, които запазват родните си обичаи и закони и живеят изолирано;

4. харбии – немюсюлмани, които живеят извън пределите на османската държава, с които ислямът е във вечни враждебни отношения и срещу които се водят свещените войни;

б) в *социално-икономическо отношение* мюсюлманското право признава следните групи граждани:

1. свободни (хурр);

2. роби (ракик);

в) в *религиозно отношение* хората се делят:

1. сунни (сунити) – всички мюсюлмани, които признават Сонната във всичките ѝ разпоредби в четирите философски и теоретични школи;

2. шиите (шиити) – всички мюсюлмани, последователи на законните права на Али над Халифата, които не признават тримата халифи след Мохамед (Абу Бекр, Омар и Осман);

3. неверници (китаби) – християните и евреите, които имат свещени книги;

4. огнепоклонниците, последователите на Зороастър, които Мохамед приравнил на християните и евреите;

5. идолопоклонниците араби или инородци;

6. отстъпниците от исляма.

1.2. Правно положение на християните

Статусът на немюсюлманското население в Османската империя предвижда редица задължения на християнина, уредени изчерпателно още в акта на Халиф Омар през 636 г.¹² Правилата за поведение в него предписват преимуществено въздържане от определен вид действия.

Във връзка с личната свобода на гражданите спрямо християнина се отнасят редица норми, които са свързани с обичаите, традициите в облеклото, битовата культу-

¹¹ Генов, Г. Цит. съч., 29–30.

¹² Пак там, с. 84.

ра, начина на водене на социалната комуникация. Сред тях са следните персонални задължения:

1. да почита мюсюлманите;
2. да отстъпва на мюсюлманите своето място винаги, когато последните дойдат при него;
3. да не наподобява по облекло, обичаи и подредби на мюсюлманите;
4. да не носи мюсюлмански имена;
5. да не язди оседлани коне;
6. да не носи пръстен с камъни и резба за печати;
7. да не продава и пие вино публично;
8. да не облича идолопоклоннически дрехи;
9. да не проявява езически нрави и привички.

Нарушаването на някое от изчерпателно изброените изисквания в акта на Халиф Омар води до правото на всеки мюсюлманин безнаказано да убие християнина. В този смисъл личната неприкосновеност на гражданина липсва от ценностната скала на османската правна система. Тя не е гарантирана от правото на защита пред съдия или друг орган на публичната власт. Всеки мюсюлманин се ползва със свободата да лиши немюсюлманин от живот. Правото на лична самозащита като елемент от неприкосновеността на гражданина също не се предвижда. По тази причина от немюсюлманина се изисква да не носи лък, стрела, меч и други от подобен род оръжия.

Светското право забранява на християнина да купува роби-мюсюлмани. Личната сигурност се отнася единствено до изповядващите исляма. Това означава, че останалите лица могат да бъдат третирани като роби.

Османското право не възприема принципа за равенство на гражданите. Съществуват привилегии, които (за разлика от западноевропейските държави) не се базират на социалното положение (имущество, образование, принадлежност към определено съсловие), а се отнасят до изповядването на определена религия. За привилегированото положение на мюсюлманите свидетелства указанието немюсюлманин да не следи мюсюлманите и да не съобщава за техните дела на неверните.

Въпросът за *неприкосновеността на жилището* се разглежда в контекста на задължението християнинът да не отказва, а да дава на мюсюлманите гостоприемство за три дни. В този смисъл неприкосновеността на дома на немюсюлманина не е гарантирана, нито се зачита от османското светско право.

Религиозната принадлежност определя обема от права, които притежава лицето. *Свободата на вероизповедание* се разглежда като ценност, ако лицето е мюсюлманин. Упражняването на друга религия търпи сериозни ограничения, като немюсюлманинът е длъжен:

1. да не строи на мохамеданска земя нови храмове;
2. да не възстановява разрушените храмове;
3. да не забранява на странстващите мюсюлмани да се установят в храмове и синагоги (да ги използват като обществени жилища);

4. в случай че някой от ближните поиска да приеме исляма, да не го препятства за това;

5. да не погребва своите умрели близо до мюсюлманските гробища;

6. да не плаче с глас при нещастие и при погребение на своите близки.

Извън изискванията в акта на Халиф Омар от 636 г. в религиозно отношение султанът предоставя пълна вътрешна автономия в рамките на съответната религиозна общност¹³.

Правото на собственост на немюсюлманина съществува в правопорядъка на османското право под формата единствено на ограничение – лицето не може да купува здания и къщи, сходни с мюсюлманските.

Османската държава признава на християнското си население единствено ограниченото упражняване на някои лични права, свързани с ежедневието му в една немюсюлманска среда и различна религиозна общност, без да признава основните публични лични права (неприкосновеност на личността, жилището и кореспонденцията, свобода на мисълта), политически права (избирателно право, свобода на печата, събранията и сдружаването, правото на петиции) и социално-икономически права (правото на собственост, труд и дейност, образование).

На 16 юни 1829 г. султан Махмуд II издава ферман, в който тържествено декларира, че се отказва от практиката да се конфискуват в полза на държавата имотите на осъдените на смърт лица и те се предвижда да остават за наследниците им¹⁴. Този акт има за цел да гарантира правото на наследяване на гражданите като елемент от кръга лични свободи.

През 1837 г. Махмуд II предприема пътуване в българските земи. Посещава Варна, Русе, Никопол, Търново и други, като приема и разговаря с делегации на християнските си поданици¹⁵. По този своеобразен начин гражданите на Османската империя от български произход имат възможност да упражнят правото си на петиции, макар да става въпрос за една неуредена от законодателството практика и за един случаен акт.

През периода на Танзимата – „танзимат-и хаирийе“, т.е. „благотворни разпоредби“ (1839–1878 г.), се създават редица нормативни актове в областта на публично-то и частното право. От тях особено значение за правата на гражданите имат *Гюлханският хатишериф* от 1839 г. и *Хатихумаюнът* от 1856 г.¹⁶

Гюлханският хатишериф е султански акт за държавни реформи, който поставя началото на Танзимата в Османската империя. Издаден е от султан Абдул Меджид и е прокламиран тържествено на 3 ноември 1839 г. в павилиона на розите (Гюлхане) в двореца на турските султани в Цариград. В него са оповестени равни права за всички

¹³ Генов, Г. Цит. съч., с. 88.

¹⁴ История на България. Том 5 (Българско възраждане: XVIII – средата на XIX век). С.: Издателство на БАН, 1985, с. 228.

¹⁵ Пак там, с. 233.

¹⁶ Извори за българската история: Опит за стабилизиране на държавните порядки в Османската империя. С.: Отечество, 1994, 175–177.

поданици на империята, включително и за българите. Той проповядва свобода на религиите, неприкосновеност на личността, живота и имуществото на гражданите.

На 3 май 1840 г. е обнародван нов Наказателен закон, който разпростира действието си еднакво върху мюсюлмани и немюсюлмани. Забранява се да се присвоява чуждо имущество от когото и да било, тъй като султанът е декларирал отказа си от конфискациите¹⁷. Това представлява плаха нормативна стъпка към постигането на крайната цел – неприкосновеност на жилището.

Промяна в статута на религиите, различни от исляма, а оттам и на гражданите, които ги изповядват, настъпва през 1844 г., когато е отменен законът, според който всеки отказ от мюсюлманството и преминаване към друга религия се наказва със смърт¹⁸. По този начин се въвежда принципът за равенство на гражданите пред закона на основание на религиозната принадлежност.

В концепцията за функционирането на османската феодална държава съществува забрана за допускане на християни в армията. Причините са няколко и те се свързват със задачата да се обезпечи чрез възприетия правопорядък вековното величие на Османската империя:

1. от религиозно естество – равенството на мюсюлманите и немюсюлманите по отношение на службата им в армията – символ на сила и могъщество, изключва като цяло идеята за османската държавност;
2. от политически характер – по този начин армията може да бъде лесно използвана за постигане на национална независимост от поробените народи;
3. от икономически характер – достъпът на християни до държавния апарат би означавал намаляване на приходите от данъци за хазната;
4. от социално-демографско естество – този акт би довел до увеличаване на лицата, ползващи обществени привилегии, както и би отслабил влиянието на мюсюлманите в държавното управление.

През 1846 г. е издаден декрет за определяне на правата и задълженията на органите на местната власт – съвети, които включват християни (видни местни представители) и мюсюлмани¹⁹. Така за първи път и българските граждани – поданици на империята, започват да се ползват, макар и в неговата ограничена разновидност, от правото да заемат обществени граждански служби. Тази мярка не намира продължение в последващите законодателни актове.

През 1847 г. поради недостиг на войници са наети младежи за флота – гърци. През същата година е подготвен законопроект, позволяващ във войската да се призовават и християни, срещу което същите можели да се освобождават от поголовен данък. Този проект не е приет²⁰.

¹⁷ История на България. Том 5 (Българско възраждане: XVIII – средата на XIX век), с. 235.

¹⁸ Пак там, с. 234.

¹⁹ Пак там, с. 238.

²⁰ Пак там, с. 237.

Правото на образование на поданиците на империята е провъзгласено в специален законодателен акт. През 1846 г. е приет закон за просветата, с който се установява тристепенна система на обучение – начално образование, средно и висше образование. Началното и средното образование са безплатни. Законът запазва приоритета на религията в образователното дело²¹. Следователно правото на образование като човешка ценност се разпростира в рамките на религиозната общност, към която принадлежи лицето.

Хатихумаюнът е султански реформен акт, отнасящ се до вътрешната организация на Османската империя. Издаден е на 18 февруари 1856 г. Потвърждава дадените от Гюлханския хатишериф гаранции за въвеждането на буржоазен правов ред и за даване на равноправие на всички поданици, без разлика в религиозната им принадлежност:

„Аз, прочее, реших и заповядвам да се турят в изпълнение следните мерки: Гаранциите, обещани от нашата страна на всички поданици на моята империя с Хатихумаюна от Гюлхане и в съгласие с Танзимата, без разлика на класи и вероизповедания, за сигурността на техните личности и на техните имоти и за запазване на тяхната чест, са днес потвърдени и консолидирани, и за да добият своя пълен ефект, ще бъдат взети ефикасни мерки“.

Хатихумаюнът от 1856 г. провъзгласява няколко основни човешки свободи. *Правото на лична неприкосновеност и правото на неприкосновеност на жилището* са обвързани с ангажимента, който султанът поема да обезпечи личната и имуществената сигурност на гражданите: „Организацията на полицията в столицата, в провинциалните градове и в селата ще бъде ревизирана по начин, че да даде на всички мирни жители на моята империя най-силните гаранции за сигурност на техните личности и за техните имоти“.

Правото на съдебна защита на християните относно разглеждането на спорове от търговскоправен и наказателноправен характер с мюсюлмани се поема от специализирани смесени съдилища. Съдебният процес е публичен. Като доказателствени средства се ползват устните показания, дадени лично от страните: „Всички търговски, изправителни и наказателни дела между мюсюлмани и поданици християни или други немюсюлмани или пък между християни или между други лица от различни немюсюлмански вероизповедания ще бъдат подсъдни на смесени съдилища. Заседанията на тези съдилища ще бъдат публични; страните ще присъстват лично и ще дават своите показания, които ще бъдат изслушани без разлика, като дадат клетва според верския закон на всяко вероизповедание...“.

Законодателният акт провъзгласява *правото на вероизповедание*, което в границите на Османската империя придобива едно ново измерение:

„Предвид на това, че всички вероизповедания са и ще бъдат свободно упражнявани в моите владения, никой поданик на моята империя не ще бъде притесняван при упражняването на вярата, която изповядва, и не ще бъде по никакъв начин обезпо-

²¹ Пак там, с. 240.

кояван в това отношение. Никой не ще може да бъде принуждаван да променя своята религия“.

Правото на достъп до обществените служби е една от прокламираните ценности, която ще бъде зачитана от правовия ред без разлика от националната принадлежност на гражданите на османската държава. Критериите, въз основа на които се предвижда да се заемат обществените служби, са способности и заслуги; както и изискванията на закона: „...всички поданици на моята империя, без разлика на народност, ще имат достъп до обществените служби и могат да ги заемат според способностите и заслугите и според правила, които се прилагат общо за всички“.

Правото на образование вече не се разглежда като човешка свобода, упражнявана в рамките единствено на съответната религиозна общност. Образованието придобива светски характер – въвеждат се държавни граждански и военни училища. Учебните заведения са специализирани в три основни направления – наука, изкуство и занаяти. Обучението се извършва след проведен изпит и след навършването на определена възраст: „Само начинът на обучението и изборът на учителите в училищата от този вид ще бъдат под контрола на един смесен съвет на народното образование, чиито членове ще бъдат назначавани с върховна заповед от моя страна“. Извън тези условия се запазва образованието в религиозни училища, организирано и поддържано от съответните религиозни общности.

Реформите, които се опитва да въведе Хатихумаюнът, позволяват да се упражнява свободно и без ограничения, каквито съществуват до този момент, *избирателното право* – активно и пасивно, на гражданите на османската държава. Празнотите в законодателството, позволявали до този момент да се извършват манипулации при изборите и гласуването, са запълнени с декларация, че изборът ще бъде действителен: „Ще се пристъпи до реформиране на състава на областните и общинските съвети, за да се гарантира искреността на избора на делегати на мюсюлманските, християнските и други общини и свободата на гласуване в съветите“.

Свободата на словото е признато от закона право в османската държава от 1865 г., когато е приет Законът за печата²², изменен през 1875 г.²³ Той включва два основни раздела – общи положения и наказателни разпоредения.

В първия раздел се посочват административните процедури, които трябва да се спазват, за да започне издаването на един вестник или на едно периодично списание на територията на Османската империя. Разграничението в реда на получаването на позволеното произтича от гражданството на издателя или собственика на печатния орган. Лицата – турски поданици, трябва да са навършили 30-годишна възраст, да не са осъждани и да се ползват от гражданските си права (чл. 3). Заявлението за издаването на разрешение се подава чрез главния управител до Министерството на просве-

²² **Николова, Р.** Българското медийно законодателство в периода 1878–1947 г. – Юридически свят, 2004, № 2, с. 118.

²³ **Токушев, Д.** История на новобългарската държава и право 1878–1944 г. С.: Сибир, 2001, с. 267. Пълното съдържание на акта се съдържа във Възкресението на България. Търновската конституция и закони на Българското княжество. 1879–1882 г. Том 2. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, Българо-руски юридически клуб, 2003, 71–77.

щението (чл. 2). В случай че гражданинът е чужденец, молбата се подава чрез главния управител до Министерството на външните работи. Във всички случаи разрешението за осъществяването на издателската дейност се предоставя от изпълнителната власт, която контролира и всички последващи действия на вестника или списанието²⁴. Отговорността за съдържанието се носи от собственика или управителя на изданието. Той подписва саморъчно един лист от всеки брой на вестника си и го представя на административния орган в съответното населено място (Управлението по печата), а на другите броеве, предназначени за разпространение, напечатва името си. В случай че седалището на изданието е извън столицата, то подписаният брой се представя на главния управител (чл. 4, ал. 2).

Законът въвежда като самостоятелни правни институти отговорността на издателя за съдържанието на написаната статия във вестника, задължението за безплатно публикуване на официални съобщения и правото на отговор. Отговорността на издателя за съдържанието на вестника се основава на неговия ангажимент с полагането на подпис при предаването на съответния брой. Анонимните дописки и публикациите, нарушаващи законите, също пораждат отговорност за издателя (чл. 7). Управлението на печата в столицата и местните власти имат право да изпращат за безплатно публикуване във вестниците официални съобщения (чл. 8, ал. 1). Посочването и намесването на лице във вестникарска статия е основание за упражняването на безплатно право на отговор от негова страна, чийто обем не може да бъде два пъти по-голям от предизвикалия го материал (чл. 8, ал. 2).

Вторият дял – „Наказателни разпоредби“, изключително детайлно описва административните и наказателните мерки, които се предприемат при неспазването на законовите разпоредби. Тези мерки са спиране на изданието, налагането на парична глоба или при по-голяма тежест на деянието – налагането на алтернативно наказание – глоба или затвор. Съществени особености на акта са легалните дефиниции на понятията „обида“ и „клевета“ (чл. 18).

На 28 февруари 1870 г. е приет султански *ферман за Българската екзархия*. С този нормативен акт българският народ официално е признат за самостоятелна етническа общност в Османската империя. Ферманът има голямо значение за упражняването на правото на изповедание на българите в рамките на християнската общност, която съществува в османската държава. Самостоятелният характер на българското вероизповедание е гарантирано чрез вътрешното духовно управление на вероизповедание, което „да не позволява пряката или непряката намеса на Патриаршията (Гръцката патриаршия – бел. авт.) в духовните дела и особено в избора на епископите и на екзарха“ (чл. 3)²⁵. Извън изрично изброените в чл. 10, ал. 1 от фермана области, които попадат под духовната юрисдикция на Българската екзархия, в разпоредбата на ал. 3 се предвижда възможност по желание на всички или на две трети от православните

²⁴ Възкресението на България. Търновската конституция и закони на Българското княжество. 1879–1882 г. Том 2. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, Българо-руски юридически клуб, с. 72.

²⁵ Извори за българската история..., с. 197.

жители на съответните населени места да се разрешава подчиняването на Българската екзархия²⁶. Напълно се ограничава правото на събрание като политическа изява на гражданската позиция. Използването на правото на духовно самоопределение в границите на християнската общност като претекст за организирането на масови прояви се преследва с цялата строгост на закона: „Тези, които чрез това средство биха поискали да създават смут или раздор между населението, ще бъдат преследвани и наказвани според закона“ (чл. 10, ал. 3, изр. 2).

През 1876 г. султанът на Османската империя по съвета на Мидхат паша²⁷ подавя на народите си *Конституция*²⁸. Тя е провъзгласена при откриването на Цариградската конференция на 11/23 декември 1876 г. Конституцията признава буржоазните свободи и предвижда създаването на двукамарен парламент. Тя декларира личната свобода и равенство на всички поданици, без разлика във вероизповеданието; безопасност на собствеността; неприкосновеност на жилището; свобода на печата; публичност и независимост на съда; избирателно право за парламент и сенат. В резултат на проведени избори в парламента се разширява достъпът на немюсюлмани до управлението на страната, включително и на българи в Долната камера и Сената. В чл. 8 от конституцията с оглед на своето гражданство всички поданици на империята, без оглед на вероизповеданието си, са наречени „османци“²⁹.

1.3. Правно положение на чужденците

До подписването на няколко международни споразумения правното положение на чужденците в османската държава се определя в зависимост от тяхното вероизповедание. Принадлежността към религия, различна от исляма, поставя лицето в почти безправно положение във връзка с личната свобода, в политическо и социално-икономическо отношение. Капитулационното право дава на чужденците в пределите на империята следните привилегии и права:

1. право на установяване в пределите на Османската империя;
2. лична свобода и неприкосновеност;
3. неприкосновеност на жилището;
4. свобода на движение по сухо и по море;
5. свобода на търгуване;
6. свобода на съвестта и вероизповеданието;
7. свобода на обличане;
8. освобождаване от известни фискални тежести;

²⁶ Пак там, с. 199.

²⁷ Мидхат паша е ръководител на новото движение за конституционно-парламентарни реформи, т.нар. нови османи (младотурци). Той е бивш валия в Русе (1864–1868 г.) и в Солун (1873 г.), назначен за велик везир на 19 декември 1876 г.

²⁸ Вж. относно значението на октроираната конституция **Владкиин, Л.** Организация на демократичната държава. С.: ТК „Национален програмен и проектен фонд“, 1992, с. 82.

²⁹ История на България. Том 6 (Българско възраждане: 1856–1878). С.: Издателство на БАН, 1987, с. 430.

9. освобождаване от местната съдебна власт по дела, когато и двете страни са чужденци;

10. право на консулска защита;

11. право на недвижима собственост (1867 г.)³⁰.

След 1847 г. са създадени търговски съдилища в Цариград, Солун, Одрин, Измир и други градове на империята за разглеждане на спорове между мюсюлмани и чужденци. В смесените търговски съдилища са представени равен брой мюсюлмани и чужденци. На 6 ноември 1850 г. е въведен нов търговски закон, който реципира нормите на френския търговски кодекс. Допълнен е и наказателният кодекс, като наказателните дела между османски и чужди граждани също започват да се разглеждат от смесени съдилища в някои от по-големите градове на империята³¹.

В навечерието на Руско-турската война от 1877–1878 г. българите, които населяват територията на по-късно създадената Източна Румелия, се ползват с част от правата, предоставени на чужденците по силата на капитулационното право. Сред тях са личната неприкосновеност, неприкосновеност на жилището, свобода на печата, избирателно право, ограничено право на достъп до обществени служби. Тези граждански свободи са въведени в правната система на османската държава през XIX век в резултат на опитите за реформи спрямо правното положение на християнското население, провеждани в империята под силния натиск на Великите сили. Интерес за настоящото научно изследване представлява въпросът за правата на гражданите на Източна Румелия като автономна провинция на империята, заложили в Органическия устав от 1879 г.

2. ОРГАНИЧЕСКИ УСТАВ НА ИЗТОЧНА РУМЕЛИЯ

Въпреки усилията на Османската империя в периода на Танзимата (1839–1878 г.) да въведе реформи в публичноправните отношения, включително и чрез подарената (октроирана) от султана през 1876 г. конституция, правното положение на гражданите християни не се променя значително. И това е така, защото наред с религиозното деление на обществото в империята съществуват редица икономически ограничения, които не позволяват да се променят основите на феодалното право. Това налага реципирането на съществуващи до този момент конституционни буржоазни модели в Европа. Възприемането на европейската конституционна практика в юридическата система на Източна Румелия е един положителен пример на синхронизация на съществуващия до този момент правен порядък и достиженията на философската и политическата мисъл на XVIII и XIX век.

В Берлинския договор отсъства изрично наименование на устройствения акт на новосформираната провинция Източна Румелия. В чл. 23 от международното споразумение по повод статута на остров Крит като самостоятелна административно-тери-

³⁰ Генов, Г. Цит. съч., с. 109.

³¹ История на България. Том 5 (Българско възраждане: XVIII – средата на XIX век), 239–240.

ториална единица към Османската империя от 1868 г., както и във връзка със статута на провинциите в европейската част на империята се споменава терминът „органически устав“. Наименованието на конституционния акт на областта е използвано от Европейската комисия в съответствие с възприетата по това време нормативна практика да се означават устройствените актове на провинции на Османската империя с особено правно положение.

Изработването на Органическият устав е съпътствано от някои предварителни политически стъпки на руската страна. Изключително важен се оказва въпросът за мястото на работата на комисията. Княз Дондуков настоява заседанията ѝ да се провеждат в Цариград. Руското правителство, в лицето на военния министър Милютин, изпраща указания дейността ѝ да се премести в Пловдив. Аргументите в полза на този ход произтичат от обстоятелството, че по този начин руските представители биха могли да получат подкрепата на местното население при неуспех да прокарат своите идеи пред останалите Велики сили³².

Първоначално представителите на Османската империя предлагат текст на Органически устав, заимстван от Закона за вилаетите. Той е отхвърлен единодушно от Европейската комисия за Източна Румелия³³. Така се пристъпва към изготвяне на изцяло нов вариант на текст. Членовете на комисията си разпределят работата по изготвянето на текстовете от устройствения акт измежду делегатите на Великобритания, Франция, Австро-Унгария, Германия и Италия³⁴. Изработените глави, включително и тази, отнасяща се до правата на гражданите, се обсъждат и приемат от членовете на Европейската комисия с консенсус.

Органическият устав на Източна Румелия е гласуван на две четения. Европейската комисия довършва работата си на 24 март 1879 г., когато заминава за Цариград, за да докладва съдържанието на Органическият устав. Той е подписан на 4/26 април 1879 г., от която дата влиза в сила. В началото на май 1879 г. е одобрен от Високата порта³⁵.

В началото на своята работа, по предложение на австро-унгарския представител, Европейската комисия за Източна Румелия представя в специална програма³⁶ идеите си за бъдещата организация на провинцията съобразно съвременните стандарти на политическо устройство на държавите от Западна Европа. Непосредствената задача е областта да се присъедини към „движението на модерната цивилизация и да участва в нейните благодеяния“ при наличието в широки граници на:

1. лична и имуществена сигурност;
2. независимо, бързо и безпристрастно правосъдие;
3. ефективна данъчна система и финансова администрация, основаващи се на съвременните тенденции в икономическата наука;

³² Тодоров, Г. Временното руско управление в България през 1877–1879 г. С.: Издателство на БАН, 1958, с. 251.

³³ Манолова, М. Цит. съч., 76–78.

³⁴ Тодоров, Г. Цит. съч., 262–296; Маджаров, М. Източна Румелия. С.: Печатница „С. М. Стайков“, 1925, 77–127.

³⁵ История на България (1878–1903). Том 7. С.: Издателство на БАН, 1991, с. 79.

³⁶ Радев, С. Цит. съч., с. 128.

4. кредитни институции, съставляващи общ промишлен и търговски режим, предвиден да развие общественото и личното благосъстояние на населението;
5. усъвършенстване на съобщителните средства;
6. свобода и пълно равенство на вероизповеданията, при справедливо уреждане на отношенията между религиите, религиозните общности и държавата;
7. система на образование, която зачита правата, интересите на религиозните общности и същевременно гарантира умственото развитие на населението;
8. свободолобиво уреждане на въпроса за печатните издания;
9. справедливо участие на всички класи от населението в обществения живот и на съответно народно представителство;
10. силна изпълнителна власт, подложена на реален контрол;
11. администрация, която прилага законодателството, като балансира по справедлив начин интересите на държавата и гражданите³⁷.

От изброените 11 основни положения 8 засягат пряко или косвено правата и свободите на гражданите. Ясно проличава силният стремеж да се създадат реални гаранции за живота и имуществото на жителите на областта. Този принцип е изведен на първо място в програмата. В представения документ независимото, бързо и безпристрастно правосъдие е посочено като основен белег на съдебната система, която по силата на конституционния акт трябва да има за задача да защитава личната и имуществената неприкосновеност от посегателствата на изпълнителната власт и държавния произвол.

Развитието на икономиката, стимулирането на производството в провинцията се нуждаят от стабилна кредитна система. Ето защо това е една от главните цели на европейските законодатели. Те желаят да подпомогнат предприемчивостта на жителите на областта чрез утвърдени банкови организации. Те проявяват силна настойчивост в отстояването на тезата, че единствено богатите граждани съдействат за развитието на общественото благоденствие.

Принципът на свободата на вероизповеданието е отчетливо представен в програмата. Избягвайки всички пречки пред упражняването на своята вяра, гражданите на Източна Румелия се превръщат в равни пред закона правни субекти. В отношенията държава – религиозни общности се въвеждат сериозни конституционноправни гаранции за независимост на изповеданията от държавната власт и окончателното разделяне с феодалния правов ред, обединяващ светската и религиозната власт в лицето на монарха.

Членовете на Европейската комисия заявяват, че образованието е важна предпоставка за социалния напредък на обществото. Прави впечатление, че организацията на образователното дело в Източна Румелия ще се осъществява на базата на традициите, установени сред различните религиозни общности. В същото време светският характер на образованието си прокрадва път с изразената заявка, че в основата му ще

³⁷ Маджаров, М. Цит. съч., 75–76.

стои „умственото развитие на населението“. Остарелите родови и религиозни предразсъдъци не могат да препятстват просперитета на обществото.

Свободата на словото е особено уважавана ценност. Това проличава от използваното словосъчетание „свободолюбиво уреждане на въпроса за печатните издания“. Дейността на средствата за масова информация се разглежда не през призмата на забраните, ограниченията, цензурата, а от гледна точка на безпрепятственото и независимо функциониране на комуникационните средства.

За лишените до този момент от политически права и особено от избирателни права българи от Източна Румелия програмата предвижда представителство в парламента от средите на всички социални слоеве на населението.

Принципът в предварителния документ на комисията, който разкрива в най-голяма степен модерните възгледи на европейския законодател относно правата на гражданите и звучи и днес особено актуално в България, е идеята регулацията на обществените отношения да се извършва както в интерес на държавата, така и в интерес на гражданите, като се държи сметка за постигането на необходимия баланс.

Целите, които си поставят създателите на основния закон на Източна Румелия, са подробно изброени и конкретни. Възприетите общи положения звучат актуално и днес. Демократичният и либерален характер на конституцията на автономната област е достойнство, оценено не само от съвременниците³⁸.

Прави впечатление, че непосредствено след общите проблеми, свързани с правното положение на областта, най-важният въпрос, който разглежда уставът, са правата на гражданите на Източна Румелия. Систематичното място на тази глава в основния закон показва, че правното положение на жителите на провинцията има първостепенно значение за европейския законодател.

Придържайки се към разпоредбата на чл. 18 от Берлинския договор³⁹, членове-те на комисията заявяват, че при подготвянето на текстовете ще се ръководят най-вече от интересите на местното население. Тази тяхна позиция не е формална декларация на дипломатически представители, които сляпо изпълняват своите предначертани задачи, в ущърб на гражданите на Източна Румелия. На практика те въвеждат в конституционния акт на провинцията демократичните буржоазни ценности и приемат най-значимите правни положения, свързани с гражданските свободи, чрез един изящен езиков стил.

Комисията е разпусната през септември 1879 г., като възлага на представители-те на Великите сили да следят за спазването на Органическия устав⁴⁰.

³⁸ Вж. в този смисъл сказката на акад. Петко Стайнов от 21.01.1946 г.: **Стайнов, П.** Отношенията между България и Русия след Освобождението на нашата страна през 1878 г. – Общество и право, 2008, № 3, с. 135.

³⁹ При изработването на основния закон на провинцията Европейската комисия за Източна Румелия не позволява да се предлагат изменения в Берлинския договор. Комисията обявява като отправни точки за работата си разпоредбата на чл. 18 от международното споразумение и потребностите на местното население – вж. **Маджаров, М.** Цит. съч., 75–76.

⁴⁰ История на България (1878–1903). Том 7..., с. 144.

3. ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ИЗТОЧНА РУМЕЛИЯ – ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Проектът на глава втора на Органическия устав – „Право на гражданите“⁴¹, е разработен от френския представител в Европейската комисия Максимилиан дьо Ринг. С него се признават основните буржоазно-либерални права и свободи на гражданите – като равенство пред закона, свобода на словото и печата, религиозна свобода, лична сигурност за живота и имуществото, свобода на сдружаванията и др.⁴²

Авторът на тази част от проектоустава заявява по време на пленарното заседание: „Това е една компилация, направена грижливо, гдето се срещат много малко разпоредби, които не се намират в конституционните закони на другите страни“⁴³. Поради тази причина текстовете са приети без възражения единодушно, с изключение на разпоредбата на чл. 24, ал. 3 (относно гражданството на чиновниците)⁴⁴, за което руските делегати имат някои препоръки, приети от всички комисари.

Правата на гражданите в Органическия устав на Източна Румелия следват традиционната конституционноправни класификация: лични права и свободи на граждани-те, политически права, социално-икономически права.

В основата на публичноправната връзка между държавата и гражданите стои гражданството. То включва в себе си всички аспекти на правата на гражданите. Поради това обсъждането на конституционната уредба на този правен институт и начинът за неговото прилагане (принципът за равенство) ще бъдат разгледани от настоящата студия най-напред.

3.1. Гражданство

Конституционният акт на Източна Румелия обявява като най-съществено за правната система на областта правото на гражданство („право на туземство“). Разпоредбата относно гражданството се появява в Органическия устав в резултат на дискусиите на комисията и е допълнена от Максимилиан дьо Ринг по настояване на останалите европейски представители⁴⁵. Основният закон предвижда три начина за получаване на румелийско гражданство, гражданство на самата област. Това е и най-същественният белег, който определя административно-автономния характер на провинцията.

Първият способ предвижда, че всички османски граждани, родени в Източна Румелия, и всички онези, които са населявали територията ѝ преди 1 януари 1877 г., притежават право на гражданство в областта (чл. 23, ал. 1). Това е оригиналният начин за придобиване на гражданството – *по рождение и произход* (*jus sanguinis*).

Вторият механизъм за придобиване на гражданство въвежда принципа на регистрация на основание на *местожителство* в пределите на Източна Румелия най-малко една година (*jus soli*). Изискването е, преди да се приложи принципът на уседналост, лицето да е било гражданин на Османската империя (чл. 23, ал. 2). По този на-

⁴¹ Стоянов, М. Изработване на Органическия устав на Източна Румелия. – Исторически преглед, 1958, № 2, с. 74.

⁴² Тодоров, Г. Цит. съч., с. 272.

⁴³ Маджаров, М. Цит. съч., с. 93.

⁴⁴ Маджаров, М. Цит. съч., с. 94; Андреев, М. Цит. съч., с. 61.

⁴⁵ Манолова, М. Цит. съч., с. 190.

чин се улеснява безпрепятственото завръщане на турско население в провинцията, което напуска нейните предели по време и след приключването на Руско-турската война от 1877–1878 г.

Другият способ за придобиване на румелийско гражданство е чрез *натурализация*. Условието е лицето да е чужденец, да е придобило първо османско гражданство и след това да кандидатства за румелийско гражданство (чл. 23, ал. 3).

Загубването на румелийското гражданство се извършва с акта на освобождаване на лицето от османско гражданство: „Който изгуби качеството на Османски поданик, губи с него и Румелийското туземство“ (чл. 23, ал. 4). Тази разпоредба поражда непосредствено, пряко правно действие.

Допълнително основание за загубване на публичноправната връзка с провинцията е записването „в някоя чуждестранна войска без позволение (разрешение – бел. авт.) от Главния управител“ (чл. 23, ал. 5). Основният закон не предвижда някаква специална процедура. Самото фактическо действие – записване в чуждестранна армия, освобождава лицето юридически автоматично от неговото гражданство. Органическият устав не изисква други правни предпоставки. Текстът в Органическият устав по всяка вероятност е възприет с цел да предотврати обединението на областта с Княжество България, като възпрепятства военната помощ за въстанически действия от страна на Княжество България.

Административната самостоятелност на Източна Румелия не е пълна, доколкото тя е зависима от властта на султана провинция. Ето защо, макар гражданите да получават румелийско гражданство по рождение и произход или чрез натурализация, по смисъла на конституционния акт те се считат на първо място за „османски поданици“. Следователно румелийското гражданство като понятие съдържа в себе си идеята, че е елемент от един сложен фактически състав – османското гражданство. И в трите разгледани начина за придобиване на румелийското гражданство, било като фикция или като законово изискване, се поставя условието за изначалното приемане на османското гражданство. Същият подход се използва и при освобождаването от гражданство.

Разпоредбите относно придобиването и загубването на румелийско гражданство от чужденци в областта е насочено към запазването на Източна Румелия като провинция на Османската империя⁴⁶. В правната доктрина се застъпва становището, че по-специалният режим за придобиването на румелийско гражданство чрез натурализация от чужденци (включително и от българските граждани) има за цел ограничаване на възможността жителите на Княжество България да получават румелийско гражданство при облекчен режим⁴⁷. От политическа гледна точка този извод е абсолютно правилен. В правен аспект подобна регламентация на обществените отношения е оправдана с оглед на териториалната цялост на империята.

⁴⁶ Стателова, Е. Източна Румелия – икономика, политика, култура (1879–1885). С.: Издателство на Отечествения фронт, 1983, с. 29.

⁴⁷ Манолова, М. Цит. съч., с. 190.

Нормата на чл. 23 привежда в изпълнение идеята за двойното гражданство – на империята и на областта. Това правно положение е характерно за съставните държави, каквато в края на XIX век е Германия. То е възприето в германската Конституция от 1871 г.⁴⁸: всеки германец е едновременно гражданин на федерираната държава – пруски, баварски или саксонски гражданин (*Landesangehörigkeit*) и имперски гражданин (*Reichsangehörigkeit*)⁴⁹. По идентичен начин в чл. 23 от Органическият устав е посочено, че гражданите на Източна Румелия притежават гражданство на областта (румелийско) и на империята (османско).

3.2. Равенство на гражданите

Органическият устав на Източна Румелия въвежда принципа за равенство на всички граждани, без разлика на техния произход и вероизповедание, в чл. 24, ал. 1. Сравнителният анализ свидетелства, че този текст е заимстван от френската Декларация за правата на човека и гражданина от 1789 г. (чл. 1), белгийската конституция от 1831 г. (чл. 6), пруската конституция от 1850 г. (чл. 4) и сръбския Органически устав от 1869 г. (чл. 23)⁵⁰.

Правният анализ показва, че изричната забрана да се използва критерият „вероизповедание“ като основание за дискриминация при еднаквото упражняване на правата на гражданите заличава вековно напластяваната в правосъзнанието на българите представа, че с оглед на делението в обществото те принадлежат към непривилегирована социална прослойка поради религията си. Но за да се гарантират правата на всички граждани на областта независимо от тяхната народност, се въвежда едно важно уточнение – не само религията, но и произходът (националността) не би могъл да представлява пречка за упражняването на правата на гражданите. Този текст позволява на мюсюлманите от български произход също да се ползват с пълни граждански права и да не бъдат дискриминирани.

4. ЛИЧНИ ПРАВА И СВОБОДИ НА ГРАЖДАНИТЕ

Личните права и свободи като субективни публични права се разглеждат от конституционноправната доктрина като класическа основа на „отбранителните права“⁵¹. Това са неприкосновеност на личността, жилището и кореспонденцията; свобода на вероизповеданието; свобода на мисълта.

⁴⁸ На 16 април 1871 г. е приета германска Конституция, която създава конституционно-монархически федеративен съюз – Райх (*Deutsches Reich*), от 25 отделни държави и имперската земя Елзас-Лотарингия. Раф, Д. История на Германия. От старата империя до обединена Германия. С.: Кама, 2000, с. 140.

⁴⁹ Владикин, Л. Общо учение за държавата. С.: ТК „Национален програмен и проектен фонд“, 1992, с. 303.

⁵⁰ Относно принципа за равенство на гражданите вж. Баламезов, С. Конституционно право. Част трета. С.: Софи-Р, 1993, 289–290.

⁵¹ Друмева, Е. Конституционно право. С.: Анупис, с. 526.

4.1. Неприкосновеност на личността

Великата харта на свободите (*Magna harta libertatum*) на английския крал Джон Безземни от 1215 г. в чл. 39 поставя началото на идеите за неприкосновеността на личността. Известният закон *Habes Corpus Act* от 1679 г. предвижда няколко задължения за държавната власт като продължение на публичноправните ангажменти на короната:

1. задържаният трябва да бъде изправен пред съдия (да се доведе неговото тяло, *corpus*);
2. лицето трябва да узнае причините за своето задържане;
3. съдията взема решение и освобождава незаконно арестувания, ако прецени, че той не е виновен.

Доколкото законът от 1679 г. решава въпроса за разглеждането на вината от съда в един справедлив процес, той не постига успех в конституционноправната защита по отношение на неправомерното задържане и евентуалния полицейски или административен произвол. Законът на правата (*Bill and Declaration of Rights and Liberties*)⁵² от 1689 г. установява принципа за защита на правата и свободите по нормите на „общото право“. По този начин се ограничава властта на държавната администрация да действа във вреда на гражданите, възползвайки се от неопределеността на публичното право. Отговор на въпроса за ограничаване на полицейския произвол дава законът от 1816 г., който предоставя право на всеки съдия, когато съдилищата не са в сесия, да установи дали са верни фактите в заповедта за задържане. В случай на съмнение в тяхната основателност арестуваният може да бъде освободен, при условие че поеме ангажимент да се яви на първата сесия на съда, който разглежда делото, и според установените обстоятелства лицето да бъде освободено или да бъде върнато в предварителния арест. През 1862 г. е издаден акт, който урежда личната неприкосновеност на гражданите на Британската империя, съдържащ правомощие съдиите и съдилищата в британските колонии да могат да издават заповеди за освобождаване на задържания след проведено от тях разследване.

Във Франция установяването на личната неприкосновеност като субективно право настъпва след буржоазната революция от 1789 г. Но до този момент съществуват няколко разпоредби, които дават формално някои свободи на гражданите, без да се създават гаранции за спазването им⁵³. Чрез множество кралски ордонанси (1303, 1327, 1535, 1539, 1648, 1670) се издават разпореждания за забрана да се задържат лица, които са в състояние да дадат залог, освен ако се касае за убийство, кражба, обида на краля, грабеж и други тежки престъпления. Особено важно правило, което от този момент нататък започва да се използва в конституционната практика, е 24-часовият срок на задържане: никой от поданиците на краля, без оглед на качеството или положението му в обществото, не може да бъде задържан след изтичане на 24 часа, без да бъде разпитан и предаден на надлежния съдия, под страх от отговорност за то-

⁵² Владикин, Л. Цит. съч., с. 294; Друмева, Е. Цит. съч., с. 158.

⁵³ Баламезов, С. Цит. съч., 246–247.

зи, който е допуснал това. Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г.⁵⁴ провъзгласява личната неприкосновеност в чл. 7. Един от значимите за правото принципи при упражняване на съдебната защита, като проявна форма на личната неприкосновеност на гражданите, е въведеният в чл. 8 текст за законоустановеност на наказанията. Презумпцията за невиновност също намира приложение в декларацията (чл. 9, изр. 1).

Италианската конституция от 1848 г. в разпоредбата на чл. 26 обявява личната неприкосновеност: „Индивидуалната свобода е гарантирана. Никой не може да бъде задържан или предаден на правосъдието, освен в случаите, предвидени в закон, и по ред, който той предписва“⁵⁵.

Индивидуалното право на лична неприкосновеност е обявено в чл. 30, ал. 1, изр. 1 от *Органическия устав*: личната свобода е гарантирана. Въпросът за неприкосновеността на личността като основно субективно право на гражданите съдържа в себе си няколко проявления.

а) Законоустановеност на ограниченията на личната свобода

Органическият устав допълва личната свобода чрез забраната на гонения, задържане, арестуване или каквато и да е друга форма на принуда и ограничаване на човешката свобода, освен в случаите, предвидени в закона, и чрез форми, които последният предписва (чл. 30, ал. 1, изр. 2 от Органическия устав). Безправното петвековно положение на българите от Източна Румелия, свързано с личната им неприкосновеност, е заличено. Безнаказаната саморазправа и физическото насилие над човека са обявени извън закона. Този принцип се отнася както до представителите на държавните органи, така и до останалите граждани на областта. Животът на човека се определя от конституционния акт като особена ценност.

В разпоредбата на чл. 30, ал. 2 от Органическия устав на Източна Румелия е предвидено, че освен в случаите на извършено престъпление и при действие на правилата на обсадното положение, никой не може да бъде задържан или арестуван, освен на основание мотивирана присъда, за която трябва да се съобщи при задържането или до 24 часа след него.

б) Съдебна защита на гражданите

Правото на съдебна защита е обявено в чл. 31, ал. 1 от Органическия устав на Източна Румелия. То признава на всеки гражданин правото да бъде съден от съдебен орган. В конституционния акт присъства текст, който прави невъзможно въвеждането ad hoc на нови органи, различни от съдилищата, чиято компетентност предвижда разглеждането на наказателни дела: „Не трябва да се създават особени комисии за разглеждане на наказателни дела“ (чл. 31, ал. 2 от Органическия устав). Това е една допълнителна гаранция за неприкосновеността на личността.

в) Законоустановеност на наказанията

⁵⁴ Петков, И. Сравнително конституционно право. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 1993, с. 13.

⁵⁵ Баламезов, С. Цит. съч., с. 254.

Органическият устав въвежда в разпоредбата на чл. 32 принципа за законоустановеност на наказанията, като отхвърля произвола на изпълнителната власт: „Никое наказание не трябва да се налага, ако не е предвидено изрично в закон“.

4.2. Неприкосновеност на жилището

Идеята за неприкосновеността на жилището възниква в началото на XII век. Тя е изразена за първи път в Германия, и по-конкретно в баварския закон от 1120 г.: „Жилището пази индивида и семейството както тялото пази душата. Въглищарят е крал в своята къща – пред нея спира всичката власт на короната“⁵⁶. Това основно индивидуално право на гражданите е признато още от френската конституция от 1848 г. (чл. 3)⁵⁷ и белгийската конституция от 1831 г. (чл. 10)⁵⁸.

Органическият устав на Източна Румелия провъзгласява като самостоятелно лично право на гражданите неприкосновеността на жилището, отразено в чл. 33 от основния закон. Конституционният акт на Източна Румелия не допуска достъпа до жилището от страна на държавните органи, освен в случаите и при условията, предвидени в закон.

4.3. Свобода на вероизповедание

Неизвестен британски автор през 1649 г. прокламира идеята за верската търпимост: „Религиозното преследване е духовно човекоубийство, посягане върху душата, то е въставане срещу Бога, най-грозният грях“⁵⁹. Религията се превръща в лично право на гражданите след Реформацията. В правната теория с основание се застъпва становището, че религиозните свободи се считат исторически за първите публични свободи, върху които се изгражда и свободата на словото⁶⁰. Френската конституция от 1791 г. обявява принципа за равенството на религиите, стига изповядването на определени възгледи да не засяга други значими обществени интереси⁶¹. Декретът за свободата на култовете от 6 декември 1793 г. обявява свободата на вероизповеданието⁶². Религиозните свободи са провъзгласени в белгийската конституция (чл. 14). Италианският статут от 1848 г. разглежда свободата на вероизповедание по следния начин: „В кралството се допускат изповедания, различни от католическата, апостолическата и римската религия, доколкото те не изповядват начала, противоречащи на обществения ред и на добрите нрави. Публичното упражняване на такива изповедания също е свободно“⁶³.

⁵⁶ Баламезов, С. Цит. съч., с. 271.

⁵⁷ Баламезов, С. Пак там, с. 273.

⁵⁸ Петков, И. Цит. съч., с. 68.

⁵⁹ Баламезов, С. Цит. съч., с. 313.

⁶⁰ Георгиев, В. Свобода на словото. – Правна мисъл, 1997, № 3–4, с. 34.

⁶¹ Баламезов, С. Цит. съч., с. 313.

⁶² Петков, И. Цит. съч., с. 73.

⁶³ Баламезов, С. Цит. съч., с. 305.

а) Свобода на вероизповеданието

Свободата на вероизповеданието представлява гарантирана от закона възможност всеки самостоятелно да избере какви религиозни възгледи да изповядва, необезпокояван от държавата или от други правни субекти. Органическият устав на Източна Румелия признава свободата на вероизповеданието, като постановява, че всеки изповядва свободно своята вяра (чл. 28, ал. 1).

б) Равенство на вероизповеданията

За разлика от Търновската конституция⁶⁴, основният акт на Източна Румелия провъзгласява принципа за равенство на религиите, като указва, че всеки гражданин се ползва с еднаква закрила пред властите, когато извършва своето богослужение (чл. 28, ал. 1). Признавайки еднаквото третиране на религиозните вярвания след векове на социално разделение на обществото на основата на изповядваната религия, Османската империя се лишава от най-силния фундамент на своята държавност, позволил ѝ да достигне до своето могъщество и териториално надмощие.

в) Законоустановеност на изповеданията

Интерес за правната наука представлява фактът, че конституционният акт на Източна Румелия въвежда в чл. 28, ал. 2 принципа на законоустановеност на вероизповеданията: „Всички вероизповедания трябва да са съобразени във външното им упражняване с общите закони, както и с полицейските правилници“ (чл. 28, ал. 2). Това принципно положение е от особена важност, защото възпира разпространението на секти и движения, които се отклоняват от правилата и традициите на признатите и най-широко разпространени изповедания в областта.

г) Доброволно упражняване на вероизповеданието

Доброволното упражняване на вероизповеданието е друг принцип, въведен в чл. 29 от Органическият устав. Той предвижда невъзможност извършването на обредите да се осъществява по принуда. Същото правило се прилага и по отношение на почитането на религиозните празници и спазването на свързаните с тях традиции и обичаи.

4.4. Свобода на изразяване

Свободата на изразяване е в основата на модерните комуникации. Тя е една от най-съществените изяви на личните публични права на гражданите. Във Великобритания Habeas Corpus Act от 1679 г. провъзгласява свободата на мнение. Конституционният

⁶⁴ Търновската конституция се занимава с въпроса за вероизповеданието в отделна глава IV – „За вярата“, която предхожда тази за правата на гражданите. Руският проект и самата Търновска конституция въвеждат принципа на господстващата (официална) религия: „Господстваща в Българското Княжество вяра е Православната Християнска вяра от Източно Изповедание“ (чл. 36). Именно този законодателен подход не позволява въпросите за вероизповеданието да се разглеждат като елемент от темата за личните права, а да се приемат като държавен въпрос от особена важност.

Освен че въвежда разделение между вярващите граждани в Княжеството на източноправославни християни и неизточноправославни християни, Конституцията прави още една категоризация – на други християни и другOVERCI: „Християните от неправославно изповедание и другOVERCI, било природни поданици на Българското Княжество, било приети в поданство, а така също и чужденци, които постоянно или само временно живеят в България, ползват се със свобода на вероизповеданието си, стига изпълнението на техните обреди да не нарушава съществуващите закони“ (чл. 39).

текст предвижда подобно право единствено за членовете на парламента: „Народните представители не носят отговорност за мнения, които изказват, както и за гласувания в парламента“⁶⁵. Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г. във Франция обявява това право за ненакърнимо: „Свободната размяна на мисли и възгледи е едно от най-ценните права на човека; всеки гражданин следователно може да говори, да пише и да печата свободно, при условие че не злоупотребява с тази свобода в случаите, определени от закона“ (чл. 11)⁶⁶. Най-модерно за времето си звучи Пруската конституция от 1850 г., която провъзгласява свободата на мисълта в разпоредбата на чл. 27: „Всеки прусак има право да проявява свободно своята мисъл чрез слово, писмено, печат и изображения“⁶⁷. Нормата указва способите за упражняване на правото.

Органическият устав на Източна Румелия признава в чл. 39 правото на изразяване: „Всеки има правото да изразява своите мнения устно, писмено и печатно, като се съобразява със законите“. Свободата на изразяване е застъпена като основна демократична ценност. Ограниченията в съдържанието на това право трябва да са предвидени в отделни законодателни актове. Идеите и възгледите си всеки гражданин на Източна Румелия може да изразява чрез следните комуникационни средства – устно, писмено и печатно.

4.5. Право на ползване на майчиния език

Правото на ползване на майчиния език е възприето в Източна Румелия поради многонационалния характер на областта. След Руското-турската освободителна война от 1877–1878 г. населението на областта възлиза общо на 1 202 620 жители, от които 871 666 немюсюлмани (72%) и 330 954 жители мюсюлмани (28%)⁶⁸. Според направеното от руските власти преброяване населението на Източна Румелия се определя по народност приблизително така: българи – 70%; турци – 21%; гърци – 5%; цигани – 2%; евреи – 0.5%; арменци – под 0.5%⁶⁹.

Правото да се ползва майчиният език не е обявено в конституциите на повечето държави в Западна Европа от този исторически период. Систематичното място на текста е в глава втора на Органическият устав – „Права на гражданите“, но той е отбелязан единствено в общите положения на основния закон на провинцията, без да е разработен допълнително в глава втора – „Права на гражданите“. В случая е използван именно този законодателен подход, тъй като уставът разглежда публичноправния характер на езиковата комуникация между държавните органи, между държавните органи и гражданите. Въведеният механизъм не възприема правото да се ползва майчиният език като индивидуална лична свобода, а като грижа за начина, по който ще се извърши организацията на работа на публичноправната власт.

⁶⁵ Георгиев, В. Цит. съч., с. 35.

⁶⁶ Петков, И. Цит. съч., с. 13.

⁶⁷ Баламезов, С. Цит. съч., с. 128.

⁶⁸ История на България (1878–1903). Том 7..., с. 92.

⁶⁹ Андреев, М. Цит. съч., с. 63.

В проекта на Дьо Ринг в чл. 20 има следното предложение, което произтича от факта, че Източна Румелия е провинция на Османската империя: „Турският език остава официален за администрацията и съдилищата. При все това употребата на български и гръцки език е факултативна за частните лица в техните отношения с администрацията и съдилищата. Администрацията и съдилищата отговарят на просбите и съобщенията на частните лица на езика, който те са си избрали. Решенията и присъдите, както и административните актове, публикации и известия ще се съставят на турски, български и гръцки“. По този начин турският език бива признат за официален в областта.

Редакцията на текста предизвиква бурни и дълги обсъждания⁷⁰. Княз Церетелев представя конкретни данни за броя на мюсюлманското и немюсюлманското население в областта и привежда следните аргументи против съдържанието на нормата:

„Голям брой от турците и гърците, живеещи в смесени села, говорят български език, и второ, този език се говори и от цялото помашко население“. Що се отнася до равнопоставянето на българския и гръцкия език, Церетелев изтъква, че то не почива на никакви сериозни основания, тъй като освен гърци в областта живеят арменци и евреи. Дори има райони, където броят на арменското население надвишава чувствително този на гръцкото⁷¹. Другият руски представител в комисията – Шепелев, допълва, че подобна формулировка би утежила финансово дейността на администрацията и съда. Против възгледите на руската делегация се обявяват турският представител Абро ефенди и австро-унгарският – Калай⁷².

След като италианският дипломат Вернони предлага нова редакция, текстът е приет в чл. 22 от устава и като официални езици се приемат турският, българският и гръцкият. Турският език остава официален единствено в отношенията с Високата порта и другите провинции на Османската империя.

В образователната система проблем с официалния език не се появява, тъй като единствено началното образование е задължително, като всяко вероизповедание поема издръжката на своите училища. Въвеждането на майчин език в образователната система на средните училища провокира издаването през 1884 г. на учебник, наречен „Ръководство за водене на писмени упражнения по матерния език в средните училища и гимназии“⁷³.

4.6. Право на свободно придвижване и местожителство

Органическият устав на Източна Румелия въвежда едно индивидуално (лично) право – това на свободно придвижване и местожителство в разпоредбата на чл. 27:

„На волята на всеки гражданин („туземец“) на Източна Румелия остава правото да обикаля свободно из Областта и да установи местожителството си в която община желае, освен ако с правилник полицията не въвежда никакви ограничения“.

⁷⁰ Манолова, М. Цит. съч., с. 192.

⁷¹ Пак там, с. 194.

⁷² Пак там, с. 197.

⁷³ Стателова, Е. Източна Румелия – икономика, политика, култура (1879–1885). С.: Издателство на Отечествения фронт, 1983, с. 300.

Това е едно от най-важните лични права на човека и конституционният акт го гарантира по безусловен начин.

5. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРАВА И СВОБОДИ НА ГРАЖДАНИТЕ

Сред основните политически права на гражданите се определят изборителното право, свободата на печата, свободата на събранията, свобода на сдружаване, право на петиции.

5.1. Избирателно право

Английските пуритани първи започват да зачитат изборителното право. Според приет Agreement of the People всеки пълнолетен гражданин, освен опозорените и слугите, е трябвало да притежава изборително право⁷⁴. През 1295 г. крал Едуард I свиква т.нар. Велик и образцов парламент, чийто състав включва едрите феодали и прелати по право; представители по избор от графствата, на градовете и на бургите (големи села). В края на XIV век кралят въвежда имотния ценз поради възникването на спорове при провеждането на избори. Избирателно право имат: благородниците по рождение; подвасали и свободни земевладелци, както и свободните граждани – членове на нестопански корпорации, които имат определен годишен доход от недвижим имот⁷⁵. През 1832 г. е проведена реформа, в резултат на което нови 143 мандата се превръщат в избираеми от населението. През 1867 г. е извършена друга реформа, която запазва имотния ценз, като посредством нея към избирателите са включени и бедните градски наематели. Избирателят трябва да притежава или да е живял в едно здание поне 12 месеца; да плаща данък; помещението, отдавано под наем, трябва да носи доход поне 10 фунта стерлинги годишно⁷⁶. През 1872 г. е въведено тайното гласуване⁷⁷.

Декрет от 22 декември 1789 г. във Франция обявява условията за активното изборително право на гражданина:

1. да бъде французин;
2. да е достигнал 25-годишна възраст;
3. да живее фактически в даден кантон не по-малко от 1 година;
4. да плаща пряк данък в размер на местната тридневна заплата;
5. да не бъде в положението на прислуга, т.е. да не бъде слуга срещу възнаграждение⁷⁸. През 1848 г. е установено всеобщото изборително право (чл. 24) и е премахната системата на имотните цензове⁷⁹. Възрастта на избирателите е сведена до 21-годишна⁸⁰. Отменен е степенният избор.

⁷⁴ **Владикин, Л.** Организация на демократичната държава..., с. 264.

⁷⁵ Пак там, 59–60.

⁷⁶ Пак там, 276–278.

⁷⁷ Пак там, с. 309.

⁷⁸ **Петков, И.** Цит. съч., с. 135.

⁷⁹ **Владикин, Л.** Организация на демократичната държава..., с. 279.

⁸⁰ Пак там, с. 288.

В Германия конституцията от 1871 г. въвежда всеобщото изборително право в Райха и цензовата система за федерираните държави⁸¹. Причината за въвеждането на всеобщото изборително право в Райха е желанието на Ото фон Бисмарк да ускори обединението на немските държави (25 на брой). Минималната възраст на гласоподавателите е 25 години. Същата е възрастовата граница и за избираемост на кандидатите за депутати. Депутатите в Райхстага се избират тайно⁸².

Австрийската изборителна система от 1873 г. до 1907 г. обособява изборители в четири курии: 1. на едрите собственици, която избира 85 народни представители; 2. на градовете, която избира 118 представители; 3. на селските общини, която избира 129 депутати; 4. на търговците и индустриалците, която избира 21 народни представители. В Австрия всеобщото изборително право е въведено през 1907 г.⁸³

Органическият устав на Източна Румелия въвежда и двата елемента на изборителното право – активно (чл. 75, ал. 1) и пасивно (чл. 70), като едно от основните политически права, чрез което се обезпечава юридическата възможност на гражданите да участват в обществения живот.

а) Активно изборително право

Активното изборително право поставя следните изисквания към гласоподавателя, който трябва да:

1. има румелийско гражданство;
2. е навършил 21 години;
3. има местожителство в Източна Румелия;
4. владее недвижим имот или да е син на баща и на майка, които владеят такъв имот, или да оглавява търговско или промишлено предприятие (чл. 75, ал. 1 от Органическият устав).

Основният закон приема цензовата система при осъществяването на избора. Органическият устав на Източна Румелия въвежда имуществен ценз за активното изборително право, както и ценз за уседналост.

Конституционният акт познава и *освобождение от имуществения ценз* на определени категории лица, които формират т.нар. интелектуален елит и държавната администрация, чиито възнаграждения не са особено високи по размер:

- духовенството и служителите на различните вероизповедания;
- професорите и общите учители;
- съдиите, административните чиновници и лицата, придобили в Османската империя или в чужбина научни степени и дипломи за висше образование (чл. 75, ал. 2).

Представителите на Великите сили в комисията предпочитат да не въвеждат множественото гласуване, а да пристъпят към друг изборителен механизъм. Основният закон на областта е съобразен с възприетото право на ползване на майчиния език и въвежда, считано от 1894 г., *ценз за грамотност* – пълнолетният гласоподавател трябва

⁸¹ Пак там, с. 279.

⁸² Пак там, с. 309.

⁸³ Пак там, с. 281.

да знае да чете и да пише на един от трите езика – турски, български или гръцки (чл. 75, ал. 4).

Конституционният акт на Източна Румелия въвежда още през 1879 г. в чл. 75, ал. 3 института на деполитизиране на определени категории граждани – държавни служители. Стражарите, офицерите и войниците в армията, кадровият състав на милицията по време на своята служба нямат право да гласуват.

Източна Румелия възприема равното гласуване – всеки гласоподавател има право на един глас. Изборът е пряк. Гласуването е тайно и лично (чл. 71).

б) Пасивно избирателно право

Пасивното избирателно право (лицето да бъде избрано в Областното събрание) е уредено като норма в чл. 70 от Органическия устав при следните условия към кандидата:

1. да има румелийско гражданство;
2. да има местожителство в областта.

То се отнася за 36 депутати от Областното събрание, тъй като 10 от тях влизат по право (ръководителите на религиозните общности – мюфтия, 5 християни, равинът, председателят на Върховния съд, председателят на Върховния административен съд, главният финансов ревизор), а други 10 се назначават от главния управител.

Допълнително се изисква минимална възраст за избиране – 25 години (чл. 81).

Условията за неизбираемост са посочени в чл. 82 от Органическия устав:

1. административни чиновници на окръзите и околиците;
2. стражарите и кадровите служители на милицията;
3. касиерите на областта.

Органическия устав на Източна Румелия провъзгласява равното, пряко, лично и тайно гласуване като активно избирателно право при навършени 21 години. Той приема имуществения ценз, както и освобождаването от него на определена категория граждани, а също така и ценз за уседналост. Предвижда се въвеждането на ценз за грамотност след 1894 г. Пасивното избирателно право признава 25 години като минимална възраст за избираемост и ценз за уседналост.

5.2. Свобода на печата

Първият вестник във Великобритания излиза през 1622 г. – „Седмични новини“ (The Weekly News)⁸⁴. Свободата на словото съществува във Великобритания като право единствено за парламентаристите по силата на Habes Corpus Act от 1679 г. През 1695 г. парламентът гласува Закон за разрешенията (Licensing Act), с който се отменя цензурата. Тежестта на доказване при клеветата в пресата принадлежи на автора или издателя според Закона за клеветата (Law of Libel). По-късно е заменен с друг закон, според който всеки доказва твърдените от него факти. Въведеният върху печатните издания „данък върху знанието“ предизвиква масови фалити на вестници⁸⁵. През 1700 г.

⁸⁴ Ромат, Е. Реклама – история, теория, практика. Санкт Петербург: Питер, 2001, 27–28.

⁸⁵ Георгиев, В. Цит. съч., с. 35.

множество актове налагат юридически идеята за ограничаване на намесата и забрана правителството да ръководи общественото мнение. Наказание се налага за всеки писмен или печатен „пасквил“⁸⁶.

Първият вестник във Франция излиза през 1631 г. – „Френски вестник“ (Gazette de France)⁸⁷. Същата година по идея на кардинал Ришельо е създаден и „Държавен вестник“ (Gazette Officielle), който съобщава за делата на властта⁸⁸. Френската конституционноправна теория разглежда свободата на печата като едно от основните политически права на гражданите. Административното право определя реда за ограничаването на това право с оглед защитата на конкретни значими обществени ценности. Конституцията от 1848 г. въвежда специален залог, който заменя предпазната система. През 1852 г. със закон освен залога и таксите, необходими за отпечатването на вестниците, са въведени и допълнителни мерки по повод упражняване на издателската дейност – предварително разрешение, административно предупреждение и преустановяване издаването на вестника при нарушения на нормативната уредба. Законът за печата от 1868 г. е сравнително либерален, тъй като заменя разрешението с декларация, а административното преследване със съдебно. През 1870 г. е възстановена свободата на печата и разпространението му. Конституцията от 1875 г. въобще не споменава правата на гражданите, а включва тази материя от компетентността на обикновения законодател. Така законът от 1875 г. предвижда и наказва публикуваната информация, която противоречи на „конституционните закони“ и „установени от тях права и власти на правителството“⁸⁹.

Италианският основен закон от 1848 г. в разпоредбата на чл. 26 признава свободата на печата и предвижда закон, който да следи за нарушенията на нормативната уредба. Всяко произведение, отпечатано или огласено по друг начин, трябва да съдържа указание за мястото, печатницата, годината, името и законното местожителство на печатаря. Преди да пусне в продажба авторския материал, печатарят трябва да изпрати три екземпляра на кралския прокурор при съда в района на седалището на печатницата. При наличието на основание за предприемане на наказателно преследване това става служебно или след оплакване⁹⁰.

Пруската конституция от 1850 г. приема, че свободата на словото може да се реализира и чрез печатните средства за масова информация: „Всеки прусак има право да проявява свободно своята мисъл чрез слово, писмено, печат и изображения. Цензурата не може да бъде установена. Всяко друго ограничение на свободата на печата ще може да стане само по законодателен ред“ (чл. 27).

Органическият устав на Източна Румелия провъзгласява свободата на печата: „Свободата на печата е свещена“ (чл. 40, ал. 1). През 6-годишния период на същест-

⁸⁶ Баламезов, С. Цит. съч., с. 170.

⁸⁷ Ромат, Е. Цит. съч., 27–28.

⁸⁸ Георгиев, В. Цит. съч., с. 35.

⁸⁹ Баламезов, С. Цит. съч., с. 176.

⁹⁰ Баламезов, С. Пак там, 188–189.

вуване на областта като автономна административноправна единица излизат общо 35 вестника и списания⁹¹. Това е основното комуникационно право, което позволява на печатните издания да осъществяват медийна дейност.

Свободата на словото не е абсолютно субективно право. Тя търпи ограничения, които съгласно нормата на чл. 40, ал. 2 от устава целят да възпрепятстват злоупотребата с нея. Този правен ефект се постига чрез въвеждането на текущо медийно законодателство. По този повод на 2 декември 1880 г. Областното събрание на Източна Румелия гласува специален Закон за печата. С положителен знак може да се оцени съдържанието на закона. Той не предвижда предварително разрешение от изпълнителната власт за издаването на вестник или списание. Единствено трябва да има обява за заглавието на вестника и името на издателя. Отговорност за печата носят издателят и управителят на вестника, а престъпленията по печата се наказват с глоба. Понеже законът не е утвърден от султана, през 1881 г. главният управител на областта Гавраил Кръстевич внася нов законопроект, който е отхвърлен от депутатите. Така остава в сила формално да действа Отоманският закон за печата от 1865 г.

Разпоредбата на чл. 40, ал. 3 от Органическият устав изрично постановява забрана на цензурата като форма на предварителен контрол по отношение на печатните издания: „Предварителна цензура не може да бъде установена“. Въпреки тази конституционна разпоредба през 1882 г. със специална заповед на главния управител се забранява на чиновниците да се занимават с журналистика. През 1884 г. Дирекцията на вътрешните работи публикува съобщение, с което призовава издателите и редакторите на вестници към по-умерено третиране на румелийските проблеми.

Развитието на издателската дейност е стимулирано от отсъствието на данъци върху печатните издания. За разлика от Англия, където през XVIII век върху печатните издания е въведен „данък върху знанието“, предизвикал масови фалити на вестници⁹², както и от френската конституция от 1848 г., която предвижда специален залог за издателската дейност, вместо издаването на разрешително⁹³, Органическият устав закрепва в чл. 40, ал. 4 принцип на либерални икономически условия при упражняването на печатната дейност: „Никакъв данък (фискална мярка) не трябва да тегне върху печатните произведения“. Този текст е показателен, защото свидетелства за гаранциите, които дава конституцията в полза на свободата на словото в областта. През 1881 г. Източна Румелия разполага с 5 печатници, колкото и Княжество България. Същата година в Пловдивски окръг са отпечатани 48 книги, докато в Софийски окръг – 43⁹⁴. В българската историческа наука е изразено становището, което се споделя в настоящия текст, че свободата на печата според Органическият устав е подчинена на по-либерален режим, отколкото в Княжество България⁹⁵.

⁹¹ Стателова, Е. Цит. съч., 278–297.

⁹² Георгиев, В. Цит. съч., с. 35.

⁹³ Баламезов, С. Цит. съч., с. 176.

⁹⁴ Стателова, Е. Цит. съч., с. 298.

⁹⁵ Стателова, Е. Цит. съч., с. 42.

5.3. Свобода на събранията

Инструкциите на протектората до генерал-майорите от 22 август 1655 г. поставят ограничения към начина на провеждане на събрания във Великобритания: „Строго да наблюдавате за поведението на лицата, недоволни от правителството, и да пречите на техните събрания, като не допускате нито конни състезания, нито бой с петли, хайка на мечки или незаконни събрания, тъй като метежът обикновено възниква, като се използват такива случаи“⁹⁶. Още по време на първата година от управлението си английският крал Джордж III (1760–1820 г.) приема акт, с който определя условията за намесата на негов упълномощен представител при наличието на публично събрание⁹⁷. През 1769 г. се провежда митинг, който поставя искания към правителството, въпреки наличието на постоянно действащ представителен орган – парламента. Британското обичайно право позволява да се извършва събрание на което и да е публично място⁹⁸. Ограничението се отнася до невъзможността да се свиква на път или на улица, защото ще пречи на движението, както и на площад, който поражда същото неудобство. Второто условие е да не се свиква публично събрание на разстояние, по-близко от 1 миля (1609 метра) от парламента, когато той е в сесия, за да не се създаде възможност сградата да бъде нападната или това събитие да попречи на работата на депутатите и на тяхното спокойствие по време на разискванията⁹⁹. Събранието се счита за незаконно, ако е свикано на едно от тези две места, или макар и да се провежда на друго място, оратор призовава към насилие. Същото правило се прилага, ако то е загубило законния си характер чрез настъпили шумни пререкания или сбиване между присъстващите. Системата приема, че ако събранието е на закрито, престъпление ще извършва всеки един присъстващ поотделно, ако не се разотиде след покана от страна на собственика на помещението¹⁰⁰.

Италианският режим по повод упражняване на правото на събрания е предполагал противодействие на различните ложи и тайни организации, възникнали в периода 1807–1848 г. – карбонари, франкмасони, калдерари, сандефисти. Той е уреден в чл. 32 от конституцията от 1848 г.¹⁰¹: „Признато е правото на събиране, мирно и без оръжие, при спазване на законите, които могат да уреждат неговото упражняване в интереса на обществения ред. Това разпореждане не е приложимо към местни публични или отворени за публика събрания, които остават напълно подчинени на законите на полицията“¹⁰².

Пруската конституция от 1850 г. признава два вида събрания:

Събранията в затворени помещения са тези, които се свикват в жилищата на организаторите, като присъстващите не се считат за гости, а като дошли по собствена инициатива вследствие на обща покана.

⁹⁶ Петков, И. Цит. съч., с. 89.

⁹⁷ Баламезов, С. Цит. съч., с. 139.

⁹⁸ Пак там, с. 138.

⁹⁹ Пак там, с. 226.

¹⁰⁰ Пак там, с. 142.

¹⁰¹ Пак там, с. 154.

¹⁰² Пак там, с. 151.

Събранията на открито трябва да се провеждат с предварително разрешение от полицията, получено 24 часа преди събитието. Изпълнителната власт е можела да откаже провеждането на събранията при наличието на основателни опасения, че общественото спокойствие ще бъде застрашено сериозно или че събранията се провеждат на разстояние, по-близо от 2 мили от кралския дворец или заседаващия парламент – Ландтаг, както и ако събранията би попречило на движението.

Италианският закон за обществената сигурност от 1859 г. предвижда реда за провеждане, за закриване и разпръскване на публични събрания чрез музика – тръба и барабан, с три последователни покани или чрез сила при неподчинение. Провеждането на събрания е предхождано от искане да се получи разрешение. Въпреки полученото одобрение от местната власт мероприятията може да бъде закрито, ако възникнат събития, с които се провокират престъпления срещу властта, срещу чуждестранни държавни глави или техни представители, както и при извършване на престъпления, предвидени в наказателния закон.

Австро-унгарският закон от 1867 г. предвижда провеждането на събрания на открито след получаването на предварително разрешение. Позволенията е трябвало да бъде получено 48 часа преди началото на мероприятията¹⁰³.

Органическият устав на Източна Румелия обявява свободата на събранията в чл. 41, ал. 1. Най-същественото условие е това да става „мирно и без оръжия“, като за целта не е необходимо предварително позволение от държавната власт. Мирното провеждане на събранията е условие за неговата законност. В случай че по време на мероприятията настъпят шумни пререкания или сбиване между присъстващите, тогава събранията се превръща в незаконна проява. В този смисъл на законодателно ниво се възприема принципът на британското обичайно право.

Правната уредба на въпроса за събранията в източнорумелийския основен закон прави разграничение между провеждането на събранията на открито и в помещението, видно от разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от Органическият устав: „Предходната разпоредба не се прилага по отношение на събранията на открито, които се подчиняват на полицейските закони“. Нормата е заимствана от италианския статут¹⁰⁴.

В конституционен смисъл правото на събранията като едно от основните политически права на гражданите е провъзгласено в Органическият устав на Източна Румелия, допринасяйки за либералния дух на основния закон на областта.

5.4. Свобода на сдружаване

Френската конституция от 1795 г. изрично забранява организацията на корпорации и асоциации, които противоречат на обществения ред¹⁰⁵. Правото на сдружаване е признато в чл. 8 на конституцията от 1848 г., но не е било разработено в закон.

¹⁰³ Пак там, с. 152.

¹⁰⁴ Италианският статут гласи: „Това разпореджане не е приложимо към събранията в местни публични или отворени за публика, които остават напълно подчинени на законите на полицията“ – вж. Баламезов, С. Цит. съч., с. 151.

¹⁰⁵ Петков, И. Цит. съч., с. 92.

Пруският закон за сдруженията от 11 март 1850 г. разглежда две категории дружества – политически и неполитически. Специални ограничения не позволяват тези политически организации:

1. да се съюзяват помежду си;
2. да се разделят на групи и клонове;
3. да включват в състава си жени, учащи се и деца.

Органическият устав на Източна Румелия в чл. 42, ал. 1 предоставя на граждани-те правото да създават сдружения, като поставя условие целите на сдруженията да са законни и да не увреждат държавата. Конституционният акт предвижда специален закон да урежда дейността на тези сдружения с оглед зачитането на една особена ценност – „общото спокойствие“ (чл. 42, ал. 2 от Органическият устав).

Органическият устав на Източна Румелия не прави изрично разграничение на видовете сдружения, както пруският закон за сдруженията, издаден на основание чл. 29 от конституцията от 1850 г. Косвено подобно обособяване на видовете сдружения, които в устава се назовават „дружества“, съществува в разпоредбата на чл. 34. В нея е казано, че работата, дейността и промишлеността, в смисъла на частноправна гражданска и търговска дейност, не трябва да противоречат „на общата нравственост, на спокойствието или здравето на жителите“.

5.5. Право на петиции

През 1627 г. във Великобритания от името на лордовете и общините до краля е отправена Петиция за правата (Petition of Rights)¹⁰⁶. Законът за правата от 1689 г. въвежда следната конституционна норма: „Поданиците имат право да се обръщат към краля с петиции и затова всяко задържане и преследване на такива петиции е незаконно“¹⁰⁷.

Франция провъзгласява правото на петиции за първи път в конституционен акт в Декрет за правото на петиции, приет от Учредителното събрание на 10 май 1791 г.

Австрийската конституция от 1867 г. обявява правото на петиции по следния начин: „Правото на петиция принадлежи на всички. Петиции под колективно име (или от колективно име) могат да изхождат само от корпорации или асоциации, имащи законно съществуване“¹⁰⁸.

Пруската конституция предвижда в разпоредбата на чл. 32, че колективни петиции могат да бъдат подавани само от държавни органи или корпорации¹⁰⁹.

Органическият устав на Източна Румелия въвежда правото на жалби като една от важните юридически предпоставки за упражняването на политическите права на гражданите: „Всеки има право да подава пред публичните власти жалби, подписани от един или от мнозина“ (чл. 43, ал. 1 от Органическият устав).

В българската конституционноправна доктрина правото на петиция се разглежда като обръщение към всеки от законодателните органи поотделно, чрез което се

¹⁰⁶ **Владикин, Л.** Организация на демократичната държава..., с. 294.

¹⁰⁷ **Петков, И.** Цит. съч., с. 82.

¹⁰⁸ **Баламезов, С.** Цит. съч., с. 228.

¹⁰⁹ Пак там.

иска упражняване на законодателна инициатива или упражняване на законодателен контрол¹¹⁰. Искането следва да бъде отправено писмено и да произтича от името на едно (индивидуално) или повече физически или юридически лица (колективно). С него се търси удовлетворяване на индивидуален или обществен интерес. Проф. Стефан Баламезов приема, че става въпрос за наличието на различни категории искания. Първата група искания, отправяни от гражданите, се състои в т.нар. оплакване („жалба“), което е естествено и ненакърнимо субективно право на личността срещу нарушен индивидуален интерес. Втората група искания („прошение“) е политическо право да се иска от законодателя решаването на въпрос от общ интерес. Колективното право на жалби е въведено в чл. 43, ал. 2 от Органическия устав.

Съвременната конституционноправна теория разглежда това право в неговите три проявления – индивидуално право, политическо право и социално-икономическо право – в зависимост от интереса, който се защитава. Лично право е правото на жалба (петиция), когато то има за задача да разреши конкретен персонален въпрос. Политическо или социално-икономическо право могат да бъдат правото на предложение и петициите, отправени до различни държавни органи за решаването на проблеми от общ интерес¹¹¹.

6. СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

Социално-икономическите права на гражданите от края на XIX век се отнасят до правото на собственост, правото на труд, правото да се заемат държавни служби и правото на образование.

6.1. Право на собственост

Френската конституция от 1848 г. приема следните основни начала, свързани с упражняване правото на собственост¹¹²: „Всичките собственисти са неприкосновени. При все това държавата може да изиска пожертването на една собственост поради причина от обществена полза, законноустановена и срещу справедливо предварително обезщетение“ (чл. 11). Пруската конституция от 1850 г. провъзгласява правото на собственост: „Собствеността е неприкосновена. Отчуждаването (експроприацията), пълно или частично, може да стане само по причина от обществена полза, законноустановена и посредством предварително заплащане на обезщетение или поне предварителна оценка на това обезщетение в случай на спешност“¹¹³.

Неприкосновеността на собствеността е един от основните принципи на конституционния акт на *Източна Румелия*. „Всички имоти (собственисти) са неприкосновени“ (чл. 36, ал. 1 от Органическия устав). Конституционният акт дори забранява кон-

¹¹⁰ Баламезов, С. Цит. съч., 223–233.

¹¹¹ Стойчев, С. Конституционно право. С.: Сиела, 2002, с. 249.

¹¹² Баламезов, С. Цит. съч., с. 392.

¹¹³ Пак там.

фискуването (присвояването)¹¹⁴ на имущество (чл. 37, ал. 1), както и задържането (секвестрирането) на имуществото на гражданите (чл. 37, ал. 2). Според историческата и правната наука забраната за задържане на имуществото пряко защитава интересите на онези едри турски земевладелци, обвинени в престъпни деяния (убийство, грабеж, организирането и ръководството на разбойнически шайки, палежи, изнасилвания и други), които съгласно § 2 от руското Журнално постановление от 2 август 1878 г. при завръщането си подлежат на арестуване и осъждане¹¹⁵. Нормативната уредба предвижда, че това обстоятелство ще се превърне във факт, в случай че се отменят § 7 и § 8, съгласно които турските бежанци трябвало да докажат по съдебен ред и въз основа на документи правото си на собственост върху имотите, завладени от българското население.

Ограниченията спрямо правото на собственост се отнасят до възможността за отнемане на имуществото при наличието на определени обстоятелства:

1. правно основание – доказана обществена полза;
2. посочен в закона процесуален ред;
3. при справедливо и предварително обезщетение (чл. 36, ал. 2 от Органическият устав).

Изброените изисквания показват прилика с принципните положения относно упражняване на правото на собственост, залегнали в Пруската конституция от 1850 г.

6.2. Право на труд и дейност

Френската конституция от 1848 г. приема правото на труд като една възможност за осигуряване на препитание¹¹⁶:

„Гражданите чрез труд трябва да си осигурят средства за съществуване и чрез предвидливост – средства за бъдещето“ (чл. 7).

„Конституцията гарантира на гражданите свободата на труда и на индустрията“ (чл. 13).

Основният закон на Източна Румелия обявява в чл. 34 свободата на работа, промишленост или обработване¹¹⁷. Правото на труд и дейност позволява на гражданите да упражняват своята професия и да се препитават чрез физическите и интелектуалните си усилия. Въвеждат се специфични критерии за упражняване на това социално-икономическо право. Трудът и дейността на гражданите не следва да противоречат на общата нравственост (морала), на спокойствието или здравето на другите граждани. Трудовата дейност, която вреди на спокойствието и здравето на гражданите, е обяве-

¹¹⁴ На 3 май 1840 г. в Османската империя е обнародван нов Наказателен закон, който разпростира действието си еднакво върху мюсюлмани и немюсюлмани. Той забранява присвояването на чуждо имущество от когото и да било, тъй като султанът декларира отказа си от конфискациите. История на България. Том 5 (Българско възраждане: XVIII – средата на XIX век)..., с. 235.

¹¹⁵ Стателова, Е. Цит. съч., с. 28. Манолова, М. Цит. съч., с. 185.

¹¹⁶ Баламезов, С. Цит. съч., с. 352.

¹¹⁷ В Търновската конституция липсва подобна разпоредба.

на за незаконна. Това е ярко признание на юридическата забрана да се експлоатира личността. Трудова дейност, водеща до увреждане на физическото и психическото здраве на човека, е отхвърлена от конституционния акт на Източна Румелия.

6.3. Право на заемане на държавна служба

По време на османското робство немюсюлманите – граждани на империята, нямат право да заемат държавни и обществени длъжности. Ето защо сравнителният анализ с държавите от Европа не може да се направи, тъй като заемането на определена длъжност там се поставя в зависимост не от религията, а от принадлежността към дадено съсловие и класа.

Органическият устав на Източна Румелия създава еднакви права за всички граждани на областта при назначаването им на обществена работа според възможностите, достойнството и способността им (чл. 24, ал. 2 от Органическият устав).

Основен принцип при определяне състава на администрацията е чиновниците и служителите на Източна Румелия да се назначават измежду нейните граждани. Изключения се допускат изрично в публично-административния правилник (чл. 24, ал. 3 от Органическият устав).

Първоначалният вариант на чл. 24, ал. 3 гласи:

„Чиновниците и служащите на областта се вземат, доколкото е възможно, измежду нейните жители“.

Текстът е променен в следния дух:

„Чиновниците и служащите се вземат измежду нейните жители, освен в случаите, които имат да се установят по-после с публично-административния правилник“.

Аргументът на руските представители за промяна на разпоредбата произтича от силните настроения сред местните граждани от завръщането на турските чиновници, изразено от княз Церетелев: „Въпросът за чиновниците е особено парлив. Употребата на администратори – чужденци, сред местното население е било винаги една от най-големите причини за оплаквания тук“¹¹⁸.

Правото на заемане на държавна, обществена или военна служба е специфично социално-икономическо право, което възниква като конституционна постановка в резултат на вековното чуждо владичество и невъзможността на българския етнически елемент да участва в управлението на държавата. Предвид наличието на малцинствени групи в провинцията конституционният акт възприема изрично равенството на гражданите при упражняването на това тяхно социално-икономическо право. Трябва да отбележим преимуществото на Органическият устав на Източна Румелия, който въвежда в основния закон на областта специални критерии за заемането на съответната длъжност от гражданите – „възможностите, достойнството и способността им“, независимо от принципа на равенството, или по-точно – надграждайки този принцип.

¹¹⁸ Тодоров, Г. Цит. съч., с. 272.

6.4. Право на образование

В средата на XIX век във Великобритания съществува следната организация на просветата:

1. градски частни училища, уредени от 6 организации, към които се построяват нови училища от държавния комитет, ако броят им е недостатъчен;

2. селски частни училища в места, нуждите от които се задоволяват.

Надзорът на градските училища се поверява на училищна комисия, определена от общината. Контролът спрямо селските училища се упражнява от специален съвет, който делегира правата си на училищната комисия. Държавен контрол се упражнява върху частните и държавните гимназии. Частните и държавните университети се ползват с научна автономия и свобода на преподаването. Частните висши учебни заведения са създадени и се управляват със средства от дарения или завещания и чрез специални фондове¹¹⁹.

Френската конституция от 1848 г. в чл. 9 постановява: „Обучението е свободно. Свободата на обучението се упражнява според условията за подготвеност и моралност, определени от закони и под надзора на държавата. Този надзор се простира над всички заведения за възпитание и обучение, без никакво изключение“¹²⁰.

Австро-унгарската конституция от 1867 г. в чл. 17 разглежда правото на обучение и наука по следния начин¹²¹: „Науката и нейното преподаване са свободни. Всеки гражданин, чиято подготовка е била установена съгласно закона, има право да открива заведения за обучение или възпитание и да води преподавания. Частното обучение не е подложено на никакво подобно ограничение. Грижата да се даде религиозно обучение в училищата е поверена на Църквата или на религиозната област, към която спада училището. Държавата има право да упражнява ръководство и висш надзор върху публично даваното обучение и възпитание“.

Солидното образование на гражданите в земите на Източна Румелия е основа за тяхното икономическо благополучие още по времето на Османската империя, отразено в бележките на Батския маркиз¹²²: „Търговците, учителите и докторите, които съставляват най-високата класа от народа, се сравняват с хора от същата класа по другите Европейски страни. Тия, които са в Източна Румелия, са най-развитите – надали ще има някой измежду им, който да не знае да говори френски, германски или английски. Изобщо населението на тая област е най-изтънчено и най-образованото, донякъде по причина на по-голямото си богатство и още, защото основният град Пловдив е бил под влиянието на гръцкото неприятелско съперничество“. Сходно впе-

¹¹⁹ Баламезов, С. Цит. съч., с. 333.

¹²⁰ Пак там, с. 329.

¹²¹ Пак там.

¹²² Батският маркиз е неизвестен английски благородник от гр. Бат, който през май–юни 1879 г., на път за Цариград, преминава през българските земи и оставя своите „Бележки върху българските работи“, без да посочи името си. Неговите бележки са преведени от Тодор Шипков. Отпечатани са през 1880 г. в гр. Пловдив от Печатница „Д. В. Манчов“. Вж. **Батският маркиз**. Бележки върху българските работи. Пловдив, 1880, с. 15.

чатление получава по време на посещението си в Пловдив през 1884 г. френският учен Емил дьо Лавеле: „Тук държавният глава (главният управител на областта – бел. моя, Р. Н.) се задоволява с една стара къща, която по-скоро е руина, а двете нови големи сгради са предназначени за по-високото образование на момчетата и момичетата. Човек би помислил, че се намира в Съединените щати“¹²³.

Правото на образование в Източна Румелия е провъзгласено за свободно (чл. 38, ал. 1 от *Органическият устав*). Образователното дело се основава на законност, способност и нравственост (чл. 38, ал. 2 от *Органическият устав*). Тези принципи са заимствани от чл. 9 на френската конституция от 1848 г.¹²⁴ Образованието на учащите се в Източна Румелия изисква определени качества и спазването на морални ценности – благонравие, обществен порядък и зачитане на държавните закони. Контролът върху образователната дейност се извършва от околийски училищни инспектори и се простира върху всички възпитателни и учебни заведения без изключение (чл. 38, ал. 3 от *Органическият устав*)¹²⁵.

При организиране на учебното дело българските общественици и културни дейци ползват опита на западноевропейските държави. Непосредствено след приемането на *Органическият устав* през юни 1879 г. Йоаким Груев се обръща към барон Дьо Ринг с молба да му бъдат осигурени законите, декретите и правилниците на образованието във Франция, както и учебните програми, за да ги използва при изграждането на училищната система в областта. Отправена е и покана за гостуване на френски преподаватели. И неслучайно сред общообразователните предмети на младите българи в средните училища е търговско счетоводство и законодателство, чиито часове през учебната 1884/1885 г. се увеличават заедно с тези по политическа икономика с мотив: „Ако това е прието в Англия и Франция, както и в другите държави, то още повече трябва и ние да приемем“¹²⁶.

Органическият устав на Източна Румелия разглежда правото на образование като човешка ценност, обявявайки го за свободно. Той постановява, че образователното дело се основава на законност, способност и нравственост, като въвежда принципи, които следва да прилагат при назначаването на преподавателите и упражняването на учителската професия.

7. СТОПАНСКА ДЕЙНОСТ И ФИНАНСОВИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ

Органическият устав на Източна Румелия въвежда някои принципи в глава втора, озаглавена „Права на гражданите“. Пряко тези конституционно закрепени основни положения не могат да бъдат класифицирани към нито една от изброените групи права

¹²³ Стателова, Е. Цит. съч., с. 268.

¹²⁴ „Обучението е свободно. Свободата на обучението се упражнява според условията за подготвеност и моралност, определени от закони и под надзора на държавата“ – вж. Баламезов, С. Цит. съч., с. 329.

¹²⁵ Търновската конституция не съдържа конституционна разпоредба, която да предвижда контрол върху образователното дело в страната.

¹²⁶ Стателова, Е. Цит. съч., с. 277.

на гражданите. Но те формират правната система на областта като съвкупност от юридически възможности и задължения, които влияят по косвен път и определят преди всичко съдържанието на стопанската дейност на правните субекти и финансовите ангажименти на гражданите към администрацията на Източна Румелия.

Финансовата дейност на Източна Румелия се превръща в основен спорен въпрос между руските дипломати и останалите представители в началото на заседанията на Европейската комисия. Надеждите на руската страна се свързват с разбирането, че представителите в комисията ще се откажат от управителните ѝ функции по отношение на финансите. Това очакване е изразено в писмо на княз Дондуков-Корсаков до военния министър от 16 октомври 1878 г.: „Едва ли ще се измамя, като кажа, че представителите на европейските държави в Източна Румелия наскоро ще се убедят в своето фалшиво положение, ще вземат да гледат на повереното им дело от чисто формална гледна точка и няма да закъснеят да признаят несъстоятелността на управлението на финансите в такава страна, гдето останалата администрация е съсредоточена в други ръце“¹²⁷.

Обратно на руските нагласи, на първото заседание френският делегат барон Максимилиан дьо Ринг предлага да се назначи представител, който да поеме управлението на финансите на областта¹²⁸. В изпълнение на този си план след преместването на заседанията от Цариград в Пловдив комисията назначава съгласно чл. 19 от Берлинския договор за главен финансов управител на Източна Румелия немския финансист Адолф Шмит – дългогодишен служител в централното управление на Отоманската банка. В работата си той е подпомаган от специален комитет, в който са включени Абро ефенди, Кутули-Дорсе и лорд Дънамор. Шмит среща множество трудности, когато пристъпва към изпълнение на своите функции да инспектира финансовото състояние на областта и да поеме управлението ѝ. Съпротивата идва от временното руско управление и от българското население в Хасково, Нова Загора, Чирпан, Сливен¹²⁹.

Започва дипломатическа война, в която британският представител Уолф търси отчетност от руските дипломати: „Княз Дондуков-Корсаков е подарил 8000 лири на Карлово: отде са взети парите? В Пловдив се строи водопровод: с чии средства?“ Британският комисар се позовава на сведения от докладите на финансовия комитет за нерегламентирано разходване на средства от страна на руското временно управление, сред които са: пътните разноски на делегатите, които протестират срещу Берлинския договор; продажбата на десетъка на Източна Румелия от княз Дондуков-Корсаков на 21.09.1878 г. на френския търговец Марешал няколко дни преди свикването на Европейската комисия в Цариград (на 30.09.1878 г.); отсъствието на 100 000 торби жито от резерва на провинцията в Пловдив и Сливен и др.¹³⁰.

¹²⁷ Маджаров, М. Цит. съч., с. 54.

¹²⁸ Радев, С. Цит. съч., с. 125.

¹²⁹ Радев, С. Цит. съч., 129–139.

¹³⁰ Радев, С. Цит. съч., 130–131.

Отлагането на предаването на финансовото управление на Източна Румелия на назначения от комисията представител провокира силното желание на Великобритания Европейската комисия да предприеме изпълнително-разпоредителни действия и в останалите сфери на държавното управление. Хенри Уолф категорично поставя въпроса за провеждането на избори за Областно събрание и назначаването на генерал-губернатора преди изготвянето на устава, с цел по-бързата смяна на руската гражданска администрация с местна, преди да се изчерпят финансовите ресурси на областта. Той се аргументира с позицията на руския граф Шувалов по време на едно от заседанията на Берлинския конгрес, който казва: „В Източна Румелия на Русия не предстои едно изолирано дело: там Европа замества Русия и може да постъпва, както ѝ се вижда за удобно“¹³¹. В българската правна теория това мнение се подкрепя със становището, че Шувалов е „приел срока (за изтегляне на руските окупационни войски – бел. авт.) от шест месеца (от размяната на ратификациите по Берлинския договор, т.е. през януари 1879 г. – бел. авт.) за Румелия само при положение, че за България и Румъния се приеме срокът от една година, през който срок да стане изтеглянето на руската власт“¹³².

Съпротивата на Русия да отстъпи управлението на областта преди изготвянето на конституционния акт е изразена категорично от Шепелев: „Аз смятам за мой дълг да заявя (...) че ние не можем да (...) признаем на Комисията (...) никакво право на намеса в текущите дела на администрацията, сега установена в Източна Румелия“¹³³, като допълва, че „управлението на Източна Румелия до изработването на Органическия устав е въпрос между Русия и Турция“¹³⁴. Руското становище за управлението на Източна Румелия не се променя и това води до задоволяване от страна на европейските представители с правомощията в областта на финансовото администриране на ресурсите на областта, а също така съдейства за създаването на редица норми, отнасящи се до уредбата на финансовите задължения на гражданите на Източна Румелия.

7.1. Законоустановеност на монополното положение

Конституционният акт предвижда, че в Източна Румелия не могат да съществуват други монополи, освен установените законодателно (чл. 35 от Органическия устав). Целите, с която се създават правните основи за функционирането на монополите, са определени от основния закон изрично – придобиването на общи средства или в полза на обществената сигурност. По този начин свободната стопанска инициатива е гарантирана по нормативен път. Създадени са силни гаранции за предприемаческата дейност и спазването на принципа на лоялната конкуренция.

¹³¹ Пак там.

¹³² Манолова, М. Цит. съч., с. 63.

¹³³ Тодоров, Г. Цит. съч., с. 255.

¹³⁴ Радев, С. Цит. съч., с. 126.

7.2. Установяване на данъците в обществена полза

Важен принцип за дейността на фискалната система на Източна Румелия е този за целта, в името на която се въвеждат данъчните задължения. Органическият устав постановява, че всеки данък се създава в обществена полза (чл. 25, изр. 1). Въвеждането на данъците не може да е продиктувано от личен, персонален интерес или да е в полза на частноправни субекти. Аргументите се съдържат в основния принцип на държавното управление – разпределението на общите средства трябва да се извършва за постигането на общественополezni дейности. В този смисъл идеята за абсолютната власт на монарха или за пълната власт на феодала, който събира данъците от своите поданици, е заличена от правната система на областта, която продължава да бъде провинция на Османската империя.

7.3. Съразмерност на данъците

Основен принцип на финансовите отношения в Източна Румелия е справедливото определяне на данъчните задължения. Предвижда се това да се извършва в зависимост от приноса и имущественото състояние на всеки един гражданин: „Всеки участва в заплащането на данъка съразмерно на силите си и с имота си“ (чл. 25, изр. 2). Справедливото определяне на данъчната тежест предполага не само нейната събираемост, но и законовото основание за възникване на публичноправното данъчно отношение.

7.4. Законоустановеност на данъците

Данъчните задължения на гражданите трябва да произтичат от законодателен акт. Подзаконови нормативни актове или устни разпореждания на изпълнителната власт не могат да породят правно действие. Органическият устав на Източна Румелия възприема един изключително важен принцип – финансовите задължения се основават на разпорежба от ранга на закон и способът за тяхното събиране от държавните органи се формулира в акт на Областното събрание: „Никой нов данък не трябва да се установява и събира по друг начин, освен по силата на закона“ (чл. 26). Изключително модерен за времето си, този текст има за цел да възпрепятства произвола на държавата или на нейни представители при осъществяване на финансовата дейност на областта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Българската историческа наука¹³⁵ отбелязва либералния характер на основния закон на Източна Румелия и в същото време адмираира въведените гаранции на основните буржоазни права и свободи. Продукт на западноевропейската християнска цивилиза-

¹³⁵ История на България (1878–1903). Том 7..., с. 78.

ция, правата на гражданите в Органическия устав на Източна Румелия са символ на общочовешките ценности, създадени в полза на личността, на нейната политическа изява, на културните и социално-икономическите ѝ стремежи в усилията да се изгради модерно и демократично гражданско общество.

Според британските дипломатически представители от 70-те години на XIX век либералният характер на Органическия устав на Източна Румелия, включително и относно правата на гражданите, се възприема като преимущество на акта в сравнение с Търновската конституция. Според тях предложеният от Русия вариант на основен закон на Княжество България е по-консервативен. Изворите свидетелстват не само за трескава дипломатическа подготовка преди началото на работата на Европейската комисия, но и за желанието на западноевропейските държави да изработят за Източна Румелия, по мнението на посланика на Англия в Русия, „конституция по-добра, отколкото в България“, която те, британците, намират за „недостатъчно либерална“ (има се предвид подготовеният от русите проект за Търновската конституция). В същия дух е изказването на английския консул в Бургас, който уверява членовете на местния общински съвет, че Европейската комисия ще им изработи такава либерална конституция, каквато няма да имат българите в Княжеството, стига Русия да „не пречи на това“¹³⁶.

Мнението на сър Хенри Уолф относно предстоящото изготвяне на устава на Източна Румелия е изразено в писмо до британския външен министър, лорд Робърт Солзбъри, от 1.11.1878 г. В него Уолф подчертава своето желание да бъде изработен за Източна Румелия „най-либералният“ Органически устав¹³⁷. И пак същият дипломат разказва за срещата си във Виена с турски държавник, с когото споделя, че по отношение на „автономността на населението“ трябва да се има предвид „конституционна свобода, на която се радват другите европейски народи“¹³⁸.

В епохата на полагане на основите на предстоящото десетилетно руско политическо влияние на Балканите военният министър граф Дмитрий Милютин отбелязва, че проектът за Органически устав на Княжество България е непълен и препоръчва той да се либерализира, като се сравни с програмата, приета от Европейската комисия за Източна Румелия: „Би било прискърбно, ако при създаването на двата статута, изработени едновременно за Северна и Южна България, превъзходство има работата на Международната комисия“¹³⁹.

За значимостта на Органическия устав във връзка с правата на гражданите и за неговото модерно звучене свидетелства прокламацията на император Александър II от 11 април 1879 г., провъзгласена на 24 април 1879 г. в Пловдив от неговия генерал-адютант Николай Обручев. С нея монархът обявява оттеглянето на руските войски от провинцията. Той дава следната оценка на правата на гражданите, залегнали в

¹³⁶ Тодоров, Г. Цит. съч., с. 249.

¹³⁷ Пак там, с. 254.

¹³⁸ Пенков, С. Цит. съч., с. 71.

¹³⁹ Токушев, Д. Цит. съч., 61–62.

Органическият устав: „Българи на Източна Румелия, като сравните вашето минало с новото положение, в което ще встъпите, вие с доверие може да гледате на вашето бъдеще. Отсега нататък вие ще бъдете обезпечени в гражданските си права. Животът, честта и имотът ви ще се намират под защитата на закони, на които вие сами ще бъдете изпълнители (...). По този начин се обезпечават за вас права, от които вие досега не сте се ползвали. От вас зависи да ги употребите за ваше добро, за мирното и правилното развитие на гражданския ви живот. Вашето бъдеще, българи на Източна Румелия, се намира сега във вашите ръце“¹⁴⁰.

Закрепването на личните, политическите и социално-икономическите права на гражданите на Източна Румелия в Органическият устав позволява на съвременника на тези исторически събития Симеон Радев да констатира: „Всички права на личността и всичките граждански свободи бяха много здраво гарантирани в устава“¹⁴¹. Именно силните позиции на гражданското общество на Източна Румелия са може би най-същественният фактор, ускорил обединението на османската провинция с Княжество България. Твърде сериозни и значителни са различията в правата на гражданите на Османската империя, населяващи земите на Източна Румелия, преди и след вододелната 1879 г. Пророчески звучи предупреждението и неспазената препоръка на австро-унгарския външен министър граф Андраши към Калаи да не се допуска сериозна граница между статута на областта и империята, защото „колкото по-голяма бъде разликата между условията в Турция и Източна Румелия, толкова по-силен ще стане стремежът на Източна Румелия да се обедини с България (...)“¹⁴².

Правата и свободите на гражданите, залегнали в Органическият устав на Източна Румелия, дават тласък за развитието на политическите идеи и стимулират процеса на национално обединение. Едва 6 години са необходими, за да се реализират едни от най-съществените социални промени в живота на българите след Берлинския конгрес от 1878 г. Този факт е ярко доказателство за демократичния характер на конституционния акт.

¹⁴⁰ Маджаров, М. Цит. съч., 135–137.

¹⁴¹ Радев, С. Цит. съч., с. 139.

¹⁴² Манолова, М. Цит. съч., с. 38.

СЪДЕБНА ПРАКТИКА

проф. Васил Мръчков

КРИТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА ПРАКТИКАТА НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД ПО ТРУДОВИ СПОРОВЕ ПРЕЗ 2007 Г.¹

Всяка година в съдебната практика на Върховния касационен съд (ВКС) по трудови спорове, наред с повтарящи се „рутинни случаи“⁴, има важни нови моменти и акценти. Те изразяват богатството на живота, неговото неповторимо разнообразие и творческата роля на съдебната практика в търсенето на законсъобразен отговор за защита на правата на гражданите въз основа на действащото право. Практи-

ката на ВКС и през 2007 г. показва тези свои най-добри страни. Целта на следващото изложение е да проследи нейната еволюция и да открий новото в развитието ѝ.

Предмет на следващото изложение е критичният анализ на 2300 решения, постановени по трудови спорове през 2007 г. Те са почти равни по брой на решенията на III гражданско отделение (съкр. г. о.) на ВКС през 2006 г. (2230)².

¹ С настоящата статия продължавам критичните прегледи на решенията на ВКС по трудови спорове, постановени през 2007 г., поместени в сп. „Юридически свят“ от 1999 г. насам, както следва: за 1997 г. – Юрид. св., 1999, № 1, 249–275; за 1998 г. – Юрид. св., 1999, № 2, 205–231; за 1999 г. – Юрид. св., 2000, № 2, 192–231; за 2000 г. – Юрид. св., 2001, № 2, 155–189; за 2001 г. – Юрид. св., 2002, № 2, 178–211; за 2002 г. – Юрид. св., 2003, № 2, 120–154; за 2003 г. – Юрид. св., 2004, № 2, 178–204; за 2004 г. – Юрид. св., 2005, № 2, 116–149; за 2005 г. – Юрид. св., 2006, № 2, 142–176, за 2006 г. – Юрид. св., 2007, № 2, 127–165.

За разлика от предходните години, през които трудовите спорове се разглеждаха само от III г. о. в съответствие с възприетото от десетилетия вътрешно разпределение на гражданските дела в гражданската колегия на ВКС по предмет на правните спорове, от началото на м. април 2007 г. беше извършена радикална промяна, с която трудовите спорове започнаха да се разглеждат от всички пет отделения в гражданската колегия и от двете отделения на търговската колегия. Тази „нова система“ беше посрещната с учудване в професионалните юридически среди. За Върховния касационен съд изискванията за специализация и висока професионална подготовка и опит на съдиите са особено важни, защото неговите решения в да-

леч преобладаващия брой от случаи са окончателни и не подлежат на по-нататъшно обжалване. Затова експериментирането тук не е за препоръчване. Този експеримент се оказа несполучлив. Прави чест на Пленума на ВКС, че през м. април 2008 г. го изостави и възстанови поначало традиционната система на разпределение на гражданските дела между петте граждански отделения на ВКС, при което трудовите спорове отново ще бъдат разглеждани от специализираното от десетилетия насам III г. о. Но тъй като за цялата 2008 г. постъпилите граждански дела по трудови спорове са вече разпределени и насрочени между всички отделения на гражданската колегия на ВКС, то и през 2008 г. експериментът от 2007 г. ще продължи да се прилага. Така че връщането към „старата“ изпитана система реално ще се приложи от началото на 2009 г.

Прегледите за предходните години се цитират по-нататък, както следва: Преглед-97, Преглед-98, Преглед-2001 и т.н. Думата „Преглед“ означава: – заглавието на статията, а числото 97, 98, 2001 и т.н. съответно – календарната година, през която са постановени решенията на ВКС, за които се отнася съответният „Преглед“. Непосредствен предмет на настоящия преглед са около 650 решения на ВКС.

² Преглед-06. – Юрид. св., 2007, № 2, 127.

В следващото изложение се запазват структурата и последователността при разглеждане на въпросите, възприети в предходните „Прегледи“, като се следва поначало системата на Кодекса на труда. Това позволява да се проследи еволюцията на практиката на ВКС и да се очертаят тенденциите в нея.

I. ВЪЗНИКВАНЕ НА ТРУДОВОТО ПРАВООТНОШЕНИЕ: ТРУДОВ ДОГОВОР, ИЗБОР И КОНКУРС. ИЗМЕНЕНИЕ НА ТРУДОВОТО ПРАВООТНОШЕНИЕ

Сключване на трудовия договор от работодателя и от по-горестоящ на работодателя орган (чл. 61, ал. 1 и 2 КТ)

По правило трудовият договор с работника или служителя се сключва от работодателя или от негов представител (директор, управител, председател и т.н.), при когото той постъпва на работа, към когото изпълнява трудовите си задължения и т.н. В предвидените от закона случаи той може и едностранно да го прекрати (р. № 55–07–I т. о. по гр. д. № 260/2006 г.). Това правило произтича от чл. 61, ал. 1, чл. 328, чл. 330 и др. КТ. В тези случаи страните по материалното трудово правоотношение при оспорване на заповедта за дисциплинарно уволнение са страни и по процесуалното правоотношение с ищец – уволнения работник или служител и ответник – работодателя (арг. чл. 26 и 27 ГПК).

От това правило обаче законът установява едно важно изключение. То се съдържа в чл. 61, ал. 2 КТ, съгласно който: „За длъжности, определени в закон или в акт на Министерския съвет, трудовият договор се сключва от по-горестоящ спрямо работодателя орган. В тези случаи трудовото правоотношение се създава с предприятието, в което е съответната длъжност“. Това изключение се прилага обикновено в държавни учреждения, организации и предприятия, които се намират в йерархическо подчинение спрямо определен по-горестоящ държавен орган – министър, кмет и т.н. При него е налице известно „раздвояване“ или разпределение на правата и задълженията по трудовото

правоотношение: между по-горестоящия орган, от чиято воля възниква и може да се прекрати трудовото правоотношение, и работодателя, при който трудовото правоотношение функционира и взаимните права и задължения на страните се изпълняват. Такива случаи са изрично предвидени в чл. 37 от Закона за народната просвета – за сключването и прекратяването на трудовите правоотношения с директорите на държавните училища, в чл. 16 от Закона за здравето – за прекратяването на трудовите правоотношения с директорите на регионалните инспекции по опазване и контрол на общественото здраве, и др.

Срочни трудови договори

Трудовите спорове по прилагането на законната уредба на срочните трудови договори продължават да заемат важно място в практиката на ВКС и през 2007 г. Всъщност тези спорове не се отнасят до цялата правна уредба на срочните трудови договори, а за сключването и прекратяването най-вече на срочните трудови договори за определено време, като един от петте вида срочни трудови договори по чл. 68, ал. 1, т. 1 КТ. За този вид срочни трудови договори беше създадена и по-подробна законова уредба за ограничаване на сключването им (чл. 67, ал. 3 и чл. 68, ал. 2–4 КТ)³.

³ Уредбата на срочните трудови договори в чл. 68 КТ след измененията в Кодекса на труда през м. март 2001 г. (обн., ДВ, бр. 25 от 16 март 2001 г.), когато бяха създадени ограниченията за сключване на срочните трудови договори за определено време, беше допълнена през м. юни 2006 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 13 юни 2006 г.) с нови алинеи (2, 6 и 7), които промениха поредността на алинеите относно ограниченията за сключване на срочните трудови договори за определено време. Според измененията от м. март 2001 г. тези изменения се съдържаха в ал. 2–4 на чл. 68 КТ, а след допълненията от м. юни 2006 г. те станаха съответно ал. 3–5 на чл. 68 КТ. По съдържание тези алинеи не бяха променени, а запазиха и запазват и досега съдържанието си от 2001 г. Решенията на ВКС от 2001 г. се позовават на поредността на алинеите на чл. 68 КТ от 2001 г., понеже тя е била в сила към момента на възникване на споровете, както впрочем е и редно. Настоящият „преглед“ също запазва това позоваване не само за да се съобрази с точното съдържание на решенията на ВКС.

Член 68, ал. 3 КТ предвижда, че сключването на срочни трудови договори за определено време се допуска само **по изключение** за работи, които нямат временен, сезонен или краткотраен характер. Легално определение на понятието „изключение“ по чл. 68, ал. 3 КТ се съдържа в § 1, т. 8 ДР на Кодекса на труда, според което изключението е налице „при конкретни икономически, технологически, финансови, пазарни и други обективни причини от подобен характер, съществуващи към момента на сключване на трудовия договор, посочени в него и обуславящи срочността му“⁴.

Първата група от спорове се отнася до клаузата срок за определено време по **чл. 68, ал. 1, т. 1 КТ**. Законосъобразното ѝ определяне в трудовия договор изисква да се посочи точната продължителност на срока, за който се сключва трудовият договор – примерно 6 месеца, 1 година и т.н., считано от точно определена дата (например 1 юни 2008 г.), или посочване на началната и крайната дата, но така, че продължителността на договора да не надвишава 3 календарни години, освен когато в закон или в акт на Министерския съвет това е изрично предвидено. Изискването за точно определяне на продължителността на срока следва от характера на срока като модалитет на правната сделка, каквато безспорно е и трудовият договор. Чрез точното определяне на продължителността на срока като период от време се предвижда, че той сигурно и неизбежно ще протече и изтече, защото протичането на времето е юридически факт, чието настъпване в бъдещето е сигурно. Именно тази сигурност в настъпването е основната отлика на срока от условието като друг модалитет на правната сделка, чието настъпване в бъдещето е възможно, но несигурно⁵. Затова не е налице уговорен срок и определено време по чл. 68, ал. 1, т. 1 КТ, когато в трудовия договор се предвижда, че се сключва „до назначаване на титуляр“ (р. № 1427–07–III г. о. по гр. д. 115/2005 г.)

или „до явяването на титуляр с подходящо образование“ (р. № 671–07–I г. о. по гр. д. 2121/2004 г.), до явяване на кандидат „логопедист“ (р. № 194–07–III г. о. по гр. д. 1160 от 2004 г., № 246–07–III г. о. по гр. д. 1192/2004 г.) и т.н. Такава клауза за срок в срочния трудов договор за определено време по чл. 68, ал. 1, т. 1 КТ е нищожна, защото противоречи на закона. А нищожната клауза в договора е не съществуваща за правото уговорка. Трудов договор, в който липсва изрична, а това значи и законосъобразно определена клауза за срок, се смята сключен за неопределено време. Това е необоримата презумпция на чл. 67, ал. 2 КТ. А щом като трудовият договор е трудов договор за неопределено време, той не може да се прекратява по чл. 325, т. 3 КТ, както се прекратяват срочните трудови договори за определено време. До този правилен извод достигат и посочените по-горе решения на ВКС.

Втората група от спорове е свързана с прилагането на **чл. 68, ал. 2–4 КТ**. Най-чести са случаите, в които в срочния трудов договор по чл. 68, ал. 1, т. 1 КТ изобщо не е посочено, че договорът се сключва при наличието на изключението по чл. 68, ал. 3 КТ (р. № 93–07–III г. о. по гр. д. 1042/2004 г., р. № 1270–07–V г. о. по гр. д. 2534/2004 г., р. № 895–07–V г. о. по гр. д. 1821/2004 г., р. 602–07–I г. о. по гр. д. 35/2006 г. и др.). Нарушение на изискването по чл. 68, ал. 3 КТ е налице и когато в срочния трудов договор по чл. 68, ал. 1, т. 1 КТ само се посочва, че той се сключва „по изключение“, без обаче да се изтъкват конкретни обстоятелства за наличие на технически, икономически, финансови, пазарни и други обективни причини, в които съгласно § 1, т. 8 ДР КТ се изразява наличието на „изключението“, което обуславя сключването на срочен трудов договор за определено време в дадения случай (р. № 714–07–V г. о. по гр. д. 1682/2004 г., р. № 1269–07–IV г. о. по гр. д. 2670/2004 г., р. № 570–07–I г. о. по гр. д. 2042/2004 г., р. № 1453–07–I г. о. по гр. д. 475/2005 г., р. № 1454–07–I г. о. по гр. д. 567/2005 г., р. 152–07–III г. о. по гр. д. 1123/2004 г., р. № 180–07–III г. о. по гр. д. 1148/2004 г., р. № 1376–07–III г. о. по гр. д. 2654/2004 г. и др.). В тези групи от случаи – при констатирано

⁴ За повече подробности вж. **Мръчков, В.** – Във: **Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев.** Коментар на Кодекса на труда. 9. изд., С., 2007, 252–253, 258–263.

⁵ **Таджер, В.** Гражданско право. Обща част. Дял II. С., 1973, 226–230.

нарушаване на изискванията на чл. 68, ал. 3 КТ, съгласно чл. 68, ал. 4 с. к. трудовият договор се смята сключен като безсрочен и той не може да бъде прекратяван по чл. 325, т. 3 КТ, т.е. с изтичане на срока, предвиден в него.

Не е спазено изискването на чл. 68, ал. 3 КТ и когато при сключени два последователни срочни трудови договора за втория от тях не е посочено, че се сключва по изключение. В тези случаи вторият срочен трудов договор съгласно чл. 68, ал. 3 КТ се смята сключен за неопределено време, с всички произтичащи от това последици за невъзможността той да бъде прекратяван по чл. 325, т. 3 КТ (р. 500–07– I г. о. по гр. 2000/2004 г.). Това изискване задължително трябва да се спазва и когато срокът на срочния трудов договор за определено време бъде продължен по взаимно съгласие на страните. Това е, защото продължението на срока в тези случаи представлява всъщност „втори срочен трудов договор със същия работодател“, поради което за него трябва да бъдат налице изискванията за „изключение“, както и при първия срочен трудов договор за определено време (р. № 791–07–II т. о. по гр. д. 33/2006 г.). Нарушение на чл. 68, ал. 2 и 3, изр. 2 КТ е налице и при сключен срочен трудов договор с учител „до края на учебната година“, т.е. за срок по-кратък от 1 календарна година, без да е налице изрично искане за това от съответния служител. От друга страна, учебната година не е „временна, сезонна или краткотрайна работа“ по смисъла на чл. 68, ал. 2 КТ, за да е допустимо сключването на срочен трудов договор с учители, без да се спазват изискванията на чл. 68, ал. 3 КТ. И в тези случаи трудовият договор се смята сключен за неопределено време и той не може да бъде прекратяван по чл. 325, т. 3 КТ (р. 629–07–III г. о. по гр. д. 889/2004 г., р. № 895–07–V г. о. по гр. д. 1821/2004 г. и др.).

Такова нарушение е налице и във всички други случаи, в които срочният трудов договор е сключен за срок по-малък от 1 календарна година, без да е налице изрично писмено искане за това от работника или служителя. Това писмено искане трябва да бъде отделно волеизявление на работника или служителя, което предшества сключването на срочния трудов до-

говор. Ако тези изисквания не бъдат спазени, срочният трудов договор се смята сключен в нарушение на чл. 68, ал. 3 КТ и съгласно чл. 68, ал. 4 с. к. той се смята сключен за неопределено време и не може да бъде прекратяван като срочен трудов договор по чл. 325, т. 3 КТ (р. 152–07–III г. о. по гр. д. 1123/2004 г., р. № 180–07–III г. о. по гр. д. 1148/2004 г., р. № 1376–07–III г. о. по гр. д. 2654/2004 г. и др.).

Третата група от спорове по срочните трудови договори се отнася до прилагането на **чл. 67, ал. 3 КТ**. Той гласи: „Трудовият договор за неопределено време не може да се превърща в договор за определен срок, освен при изричното желание на работника или служителя, изразено писмено“. Тази разпоредба поставя и през 2007 г. интересни и нови въпроси.

Преди всичко превръщането на безсрочния в срочен трудов договор се допуска при наличието на три важни предпоставки:

а) Наличието на „изключение“ по смисъла на чл. 68, ал. 3 и § 1, т. 8 ДР на КТ (р. № 238–07–III г. о. по гр. д. 1209/2004 г., р. № 405–07–III г. о. по гр. д. 1521/2004 г., р. № 406–07–III г. о. по гр. д. 1522/2004 г., р. № 408–07–III г. о. по гр. д. 1539/2004 г., р. № 767–07–III г. о. по гр. д. 1997/2004 г., р. № 509–07–II г. о. по гр. д. 1618/2004 г., р. № 717–07–II г. о. по гр. д. 1685/2004 г., р. № 718–07–II г. о. по гр. д. 1686/2004 г., р. № 358–07–I г. о. по гр. д. 1509/2004 г., р. 359–07–I г. о. по гр. д. 1864/2004 г. и др.).

б) Превръщането на безсрочния в срочен трудов договор за определено време се извършва по изрично писмено искане на работника или служителя. То трябва да бъде направено в отделно от споразумението между страните по чл. 119 КТ за превръщането на безсрочния в срочен трудов договор за определено време волеизявление. Това изискване е въведено, за да създаде по-голяма сигурност, че инициативата за това изхожда от работника или служителя, и което е още по-важно, че това волеизявление е продиктувано от неговото действително желание, а не е резултат от упражнен натиск от работодателя.

в) Това волеизявление трябва да предхожда по време подписването на споразуме-

нието между страните по чл. 119 КТ. Това означава да бъде направено на дата, предхождаща датата на подписването на споразумението, или най-късно – на датата, на която е подписано споразумението по чл. 119 КТ (р. № 237–07–III г. о. по гр. д. 1207/2004 г., р. № 299–07–III г. о. по гр. д. 1277/2004 г., р. № 772–07–II г. о. по гр. д. 1687/2004 г., р. № 773–07–II г. о. по гр. д. 1688/2004 г. и др.).

Тези три предпоставки са кумулативни. Те трябва да съществуват заедно и едновременно, за да бъде спазено изискването на чл. 67, ал. 3 КТ. Отсъствието на една от тях, която и да е тя, прави споразумението по чл. 119 КТ за превръщането на безсрочния трудов договор в срочен трудов договор за определено време нищожно поради противоречието му с императивната разпоредба на чл. 67, ал. 3 КТ. Поради това на основание чл. 68, ал. 4 КТ трудовият договор продължава да се смята сключен за неопределено време и той не може да бъде прекратяван по чл. 325, т. 3 КТ.

Четвъртата група от спорове включва **чл. 69, ал. 1 КТ**: за превръщането на срочния трудов договор за определено време в безсрочен, когато след изтичането на уговорения срок работникът или служителът е продължил да работи 5 или повече работни дни без писмено възражение от работодателя и длъжността е свободна.

Казусът, пред който е бил изправен ВКС, е интересен: по чл. 68, ал. 1, т. 1 КТ изтичането на уговорения срок „заварва“ работника или служителта в отпуск по болест. Този отпуск приключва, след като са изминали 5 и повече работни дни. При завръщането на работа ищецът претендира, че срочният му договор се е превърнал съгласно необоримата презумпция по чл. 69, ал. 1 КТ в безсрочен, тъй като работодателят не му бил направил писмено възражение в рамките на 5-те работни дни. ВКС правилно отговаря на това твърдение: чл. 69, ал. 1 КТ изисква работникът или служителът да е продължил да работи 5 и повече работни дни. Това значи да е продължил реално, фактически да изпълнява трудовите си задължения. Но в конкретния случай тъкмо това изискване не е налице, тъй като поради продължаващия отпуск

по болест ищецът не е работил. И за него не е налице изискването „да е работил 5 и повече работни дни“. Ето защо трудовият му договор е прекратен с изтичане на определеното време (р. № 846–07–V г. о. по гр. д. 1819/2004 г.).

Впрочем правният извод е: за прилагането на презумпцията по чл. 69, ал. 1 КТ (а тя важи и за хипотезата по чл. 69, ал. 2 КТ) е необходимо работникът или служителът реално да е работил 5 и повече работни дни. Само при реално, фактическо „работене“ от съответния работник или служител „5-те и повече дни“ стават работни дни. Едва тогава е необходимо да бъде направено и възражението на работодателя. Ако посочените предпоставки или някоя от тях не бъде налице, срочният трудов договор за определено време се прекратява с простия и неотвратим факт на изтичане на определеното време, за което е сключен срочният трудов договор по чл. 68, ал. 1, т. 1 КТ.

Трудовият договор за изпитване (чл. 70–71 КТ)

ВКС и през 2007 г. потвърждава своята трайна практика, че трудовият договор за изпитване може да се сключва както с оглед на окончателен безсрочен, така и на окончателен срочен трудов договор, включително и с учител – за една учебна година (р. № 1054–07–IV г. о. по гр. д. 2075/2004 г., р. № 1245–07–V г. о. по гр. д. 109/2005 г.). Макар че ВКС не сочи изрично в мотивите си, този извод следва от закона, когато предвижда, че договорът за изпитване се сключва с оглед на окончателен трудов договор като родово понятие („окончателно приемане на работа“ – чл. 70, ал. 1 КТ), което включва както безсрочния, така и срочните трудови договори като видови понятия.

Договорът за изпитване може да се сключва и с работник или служител, който в миналото е изпълнявал същата длъжност, но след това трудовото му правоотношение с работодателя е било прекратено и след време той отново постъпва на работа при същия работодател, за да изпълнява същата длъжност (р. № 1214–07–IV г. о. по гр. д. 2571/2004 г.). Това разрешение е разумно и заслужаваше да бъде по-об-

стойно обосновано. В негова подкрепа трябва да се посочи, че междуременно е възможно да са настъпили промени в длъжността, макар и тя да е запазила наименованието си, или, което житейски е по-вероятно, работникът или служителят да е загубил „предишните си сръчности и умения“ поради продължителното изпълнение на същата работа, поради което прибягването до трудовия договор за изпитване е оправдано и законосъобразно.

При „преназначаването“ на служител от длъжност „младши специалист“ в „старши специалист“ е законосъобразно сключването на трудов договор за изпитване. Двете длъжности са различни. При това длъжността „старши специалист“ изисква по-висока квалификация и знания, поради което е допустимо и сключването на трудов договор за „окончателното ѝ изпълнение“ (р. № 752–07–I т. о. по гр. д. 143/2007 г., р. № 1235. V г. о. по гр. д. 2476/2005 г.).

Трудовият договор за изпитване **предшества** сключването на окончателен трудов договор (безсрочен или срочен). Поначало е недопустимо неговото сключване, след като е сключен трудов договор и в хода на неговото изпълнение. Това противоречи на самата същност на трудовия договор за изпитване, както и на изричната разпоредба на чл. 70, ал. 1 КТ (р. № 751–07–II г. о. по гр. д. 2154/2004 г.).

Но трудовият договор за изпитване може да се сключва при **промяна на трудовата функция** – за да се провери годността на работника или служителя да изпълнява променената трудова функция. Тази промяна обаче трябва да бъде съществена. „Същественият“ характер на промяната се установява чрез сравняване на длъжностните характеристики за двете длъжности (р. № 847–07–I г. о. по гр. д. 2314/2004 г., р. № 752–07–I т. о. по гр. д. 143/2007 г., р. № 908–07–II г. о. по гр. д. 2312/2004 г., р. № 844–07–I т. о. по гр. д. 182/2006 г. и др.).

Редица решения на ВКС се отнасят до сключването на втори и всеки следващ трудов договор за изпитване със същия работник или служител за същата работа. Съгласно изричната разпоредба на чл. 70, ал. 5 КТ това е недопусти-

мо. Следващият трудов договор за изпитване за същата работа е нищожен поради противоречието му с императивната разпоредба на чл. 70, ал. 5 КТ. В тези случаи ВКС приема, че вторият трудов договор за изпитване трябва да се счита за окончателен (р. № 1134–07–II г. о. по гр. д. 2612/2004 г., р. № 1076–II т. о. по гр. д. 194/2006 г., р. 1037–07–II т. о. по гр. д. 230/2006 г. и др.). Това се отнася и за случаите, когато длъжностите за двата последователни трудови договора за изпитване са с различно наименование, но еднакви по съдържание на трудовите функции (р. № 960–07–II т. о. по гр. д. 202/2006 г. и др.). И в тези случаи еднаквостта на трудовите функции се установява чрез сравнение на длъжностните характеристики за двете длъжности.

Трудовият договор за изпитване може да бъде прекратяван без предизвестие във всеки момент, докато договорът продължава от страната, в чиято полза е уговорено изпитването (р. № 1592–07–III г. о. по гр. д. 498/2005 г.).

Недействителност на трудовия договор (чл. 74–76 КТ)

Противоречието със закона като основание за обявяване на недействителността на трудовия договор включва противоречие с императивна разпоредба на закон в точния смисъл на това понятие или на подзаконов нормативен акт, издаден от компетентен държавен орган (чл. 74, ал. 1 КТ). Не е основание за недействителност на трудовия договор, когато отделни негови клаузи противоречат на разпоредби на правилника за вътрешния трудов ред, защото той не е закон по смисъла на чл. 74, ал. 1 КТ, а вътрешен акт на работодателя, издаден на основание чл. 181 КТ (р. № 781–07–V г. о. по гр. д. 1739/2004 г.).

Избор (чл. 83–89 КТ)

Отзоваването на служител, чието трудово правоотношение е възникнало от избор, поначало се извършва от органа (изборното тяло), който го е избрал. Това правило е установено в чл. 338 КТ. Но цялата уредба на прекратяването

на изборното трудово правоотношение, установена в чл. 337–340 КТ, се прилага, доколкото в закон, в друг нормативен акт или в устав не е предвидено друго (чл. 340 КТ), т.е. тя има субсидиарен характер. А Законът за разкриване на документи за принадлежност към бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб (обн., ДВ, бр. 63 от 1997 г., изм., доп., отм.) предвижда, че в някои случаи (чл. 4а, ал. 5), 5-имата членове на комисията по прилагането на този закон, които се избират от Народното събрание, се освобождават по решение на комисията, а не от органа, който ги е избрал, т.е. от Народното събрание. В тези случаи не се прилага отзоваването по чл. 338 КТ, а предвиденото в специалния закон разрешение (р. 883–07–V г. о. по гр. 2036/2004 г.).

За изборното трудово правоотношение **не се прилага чл. 69, ал. 1 КТ** в случаите, когато избраното лице е работило 5 и повече работни дни след изтичането на срока, за който е бил избран ищецът като кметски наместник от общинския съвет по реда на чл. 38, ал. 3 ЗМСМА. От една страна, това е, защото чл. 69, ал. 1 КТ се прилага само за трудов договор, а в процесния случай трудовото правоотношение е възникнало от избор. От друга страна, защото съгласно чл. 337, изр. 2 КТ, когато след изтичането на срока не е произведен избор, трудовото правоотношение продължава до произвеждането му. Ето защо правилно в р. 443–07–I г. о. по гр. д. 1893/2004 г. ВКС приема, че в процесния случай чл. 69, ал. 1 КТ не се прилага.

Конкурс (чл. 89–97)

В р. 815–07–I г. о. по гр. д. 1753/2004 г. се прави сполучливо разграничение между конкурса и конкурсното начало. Конкурсът по чл. 89–96 КТ е уреден като основание за възникване на трудовото правоотношение, при което се проверяват професионалните качества на кандидатите, т.е. тяхната годност да изпълняват съответната работа или длъжност. От него възниква трудовото правоотношение. Поради това, както правилно отбелязва ВКС в цитираното решение, не е допустимо сключването на трудов договор за изпитване. А когато се въ-

вежда конкурсното начало, подборът в конкурсното производство се състои само в свеждане на кандидатите до 2-ма –3-ма, между които работодателят прави окончателния подбор и сключва с един от тях трудовия договор. В този случай основанието за възникване на трудовото правоотношение е трудовият договор и работодателят може на общо основание да сключва трудов договор за изпитване.

С допълнението на **чл. 90, ал. 2 КТ** през 2001 г. беше изрично предвидено, че конкурс се обявява и когато това е предвидено в закон. При тази нова хипотеза конкурсът може да се обявява и без длъжността да е свободна, да предстои да бъде освободена или при отсъствие за продължително време на лицето – за времето на отсъствието му (р. 611–07–I т. о. по гр. д. 31/2006 г.). Това разграничение следва от действащата редакция на законната разпоредба, която ясно разграничава двете хипотези: новата и съществуващите дотогава. Смишълът на новата хипотеза от 2001 г. е да се приложи заемането на длъжността по конкурс, щом като законодателят е предвидил това, без да се очаква длъжността да бъде свободна, да предстои да бъде освободена и т.н. Но когато в изпълнение на чл. 90, ал. 2 КТ такъв конкурс веднъж е проведен, за следващото заемане на длъжността по конкурс трябва да бъдат налице останалите предпоставки: длъжността да е свободна, да предстои да бъде освободена или лицето, което я заема, да отсъства продължително време – докато трае отсъствието.

Изменение на трудовото правоотношение (чл. 118–123а КТ)

При отдаване под наем на обособена част от предприятието работодател на работниците и служителите става наемателят за времето, докато трае действието на договора за наем. Поради това наемодателят не може да дава съгласието си за прекратяване на трудовото правоотношение с работник или служител, който е зает в отдадената от него под наем обособена част. Прекратяването на трудовия договор по взаимно съгласие в процесния случай е незаконно, защото не е налице съгласие за това на работода-

теля по трудовото правоотношение към момента на неговото прекратяване (р. № 1033–07–II г. о. по гр. д. 1779/2004 г.).

Промяната на трудовия договор по взаимно съгласие на страните по чл. 119 КТ е сключване на **нов трудов договор** между същите страни. Затова, а и поради изричното изискване на чл. 119 КТ промяната трябва да бъде извършена в писмена форма между страните чрез подписване на писменото споразумение между тях (р. № 1104–07–IV г. о. по гр. д. 2232/2004 г., р. № 826–07–II г. о. по гр. д. 47/2006 г. и др.).

Възлагането на охранителната дейност на охранителна фирма не е преминаване на охранителната дейност към друго предприятие по смисъла на чл. 123, ал. 1, т. 4 КТ, ред. 2004 г. То налага прекратяване на трудовите правоотношения със заетите служители по чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 КТ, а не запазването им по чл. 123, ал. 1, т. 4 КТ (р. № 1559–07–IV г. о. по гр. д. 939/2005 г., р. № 1581–07–IV г. о. по гр. д. 1078/2005 г.).

При смяна на собствеността поради приватизация трудовите правоотношения на работниците и служителите преминават към новия собственник, който става и работодателят на работниците и служителите, заети в приватизираното предприятие. Новият работодател е длъжен да ги допуска на работа. Това е негово основно задължение по чл. 127, ал. 1, т. 1 и 2 КТ. Ако не изпълни това свое основно задължение, той отговаря имуществено пред работниците и служителите по чл. 213, ал. 2 КТ (р. № 384–07–I г. о. по гр. д. 1921/2004 г.).

II. РАБОТОДАТЕЛЯТ – СТРАНА ПО ТРУДОВО ПРАВООТНОШЕНИЕ (§ 1, т. 1 ДР КТ)

Съдебната практика се отнася до приложението на § 1, т. 1 ДР КТ, който съдържа легално определение на понятието „работодател“ по действащото право. Както и в предходните години, голямата част от споровете се отнасят до поделението като работодател⁶. Според това опре-

деление работодателят е освен физическото или юридическото лице, на което работникът или служителят предоставя работната си сила, още и поделение на юридическото лице, което е: а) икономически обособено; б) юридически обособено; в) самостоятелно наема работници и служители по трудово правоотношение. Тези три белега на поделението трябва да съществуват кумулативно, за да има качеството на работодател, въпреки че не е юридическо лице. Ето защо клонът на търговското дружество, който е икономически и организационно обособен, но на който изрично не е предоставено правото да наема самостоятелно работници и служители по трудово правоотношение, не е работодател именно защото не притежава третия необходим белег по § 1, т. 1 ДР КТ. Поради това той не е пасивно легитимиран в съдебните искиви трудови спорове и срещу него не могат да се предявяват искиве за неизплатено трудово възнаграждение и за осъществяване на други субективни права по трудовото правоотношение. Тези искиве се предявяват срещу едноличното търговско дружество като юридическо лице (р. № 101–07–III г. о. по гр. д. 1051/2004 г., р. № 564–07–V г. о. по гр. д. 1673/2004 г.). Когато поделението притежава и трите признака по § 1, т. 1 ДР КТ, то е работодател и пасивно легитимирано по трудовите спорове по чл. 357 КТ (р. № 815–07–II г. о. по гр. д. 75/2006 г., р. № 455–07–II г. о. по гр. д. 1538/2004 г.).

Работодател е юридическото лице, а не неговият директор, управител, председател и т.н. Те са само представители на работодателя в трудовото правоотношение (р. № 1207–07–IV г. о. по гр. д. 2513/2004 г.). Представител на работодателя е и прокуристът, щом като в прокуратурата е изрично вписано правото му да сключва и прекратява трудовите договори с работниците и служителите в дружеството (р. № 1166–07–V г. о. по гр. д. 324/2005 г., р. № 1188–07–V г. о. по гр. д. 324/2005 г.).

Качеството на работодателя, което е предоставено на поделение на юридическото лице, не отнема правото на юридическото лице и на неговия управителен орган да упражнява правата на работодател вместо поделението, на

⁶ Преглед-04. – Юрид. свят, 2005, № 2, 121–122; Преглед-05. – Юрид. свят, 2006, № 2, с. 49; Преглед-06. – Юрид. свят, 2007, № 2, 137–138.

което те са предоставени (р. № 574–07–I т. о. по гр. д. 21/2006 г.).

Не е работодател консорциумът по чл. 275 ТЗ, който съгласно чл. 276 с. з. е гражданско дружество по смисъла на чл. 257–262 ЗЗД и не представлява икономически и организационно обособена негова част с право да сключва и прекратява трудовите договори с работниците и служителите в консорциума (р. № 870–07–III г. о. по гр. д. 67/2007 г.).

III. КОЛЕКТИВЕН ТРУДОВ ДОГОВОР (чл. 50–60 КТ)

Правата, предвидени в колективния трудов договор съгласно чл. 57 КТ, се прилагат само към работниците и служителите, които са членове на синдикална организация – страна по колективния трудов договор (чл. 57, ал. 1 КТ), както и към работници и служители, които не членуват в синдикална организация изобщо или в синдикална организация – страна по колективния трудов договор, но са се присъединили към него с писмено заявление до работодателя или до ръководството на синдикалната организация – страна по колективния трудов договор (чл. 57, ал. 2 КТ) (р. № 316–07–V г. о. по гр. д. 1563/2004 г.).

До 30 март 2001 г. чл. 54, ал. 2 КТ допускаше неограничен брой продължавания на срока на колективния трудов договор за 1 година, след като изтече едногодишният срок, за който е сключен. С изменението на тази законна уредба от 31 март 2001 г. се предвиди, че колективният трудов договор се сключва за 1 година и неговото действие може да бъде продължено само с 1 година, т.е. общо 2 години. Ако след този общ 2-годишен срок на действие на колективния трудов договор не бъде сключен нов колективен трудов договор, страните не са обвързани повече с действието на колективен трудов договор, с всички произтичащи от това последици (р. № 739–07–V г. о. по гр. д. 2103/2004 г.).

IV. ТРУДОВО ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ (чл. 242–272 КТ)

Сключеното споразумение между синдикалната организация и работодателя (Съюза на летците от гражданската авиация и Авиокомпания „Балкан“) като част от колективния трудов договор е достатъчно, за да възникне субективното право на трудово възнаграждение в уговорения размер. То е правопораждащият юридически факт. Липсата на изрично индивидуално споразумение между работника или служителя и работодателя като „анекс“ към индивидуалния трудов договор не е основание работодателят да откаже изплащането на новия размер на трудовото възнаграждение съгласно чл. 128 КТ (р. № 198–07–III г. о. по гр. д. 409/2006 г.).

В трудовите договори, които „Главболгарстрой“ АД сключва с работници и служители, които работят на строителни обекти извън страната, се предвижда почти като „типова клауза“ изплащането на годишно допълнително трудово възнаграждение (обикновено от 5 до 10 на сто върху основната заплата) като „принос за постигнати стопански резултати“. То се начислява след завършване на годината въз основа на комплексна оценка. В процесния случай (2001 г.) стопанските резултати са лоши и поради това допълнително трудово възнаграждение не се дължи (р. № 1109–07–III г. о. по гр. д. 2457/2004 г.).

Исковете за неизплатено трудово възнаграждение обикновено се съединяват обективно с други искиове за парични вземания на работника или служителя срещу работодателя: за лихви по чл. 86 ЗЗД, поради забава в изплащането на дължимите плащания – за трудово възнаграждение и други обезщетения; за обезщетение за незададено или неотработено предизвестие по чл. 220, ал. 1 КТ; за обезщетение по чл. 222, ал. 1 КТ и др. (р. № 1250–07–III г. о. по гр. д. 2503/2004 г. и др.).

Трудово възнаграждение се дължи и когато трудовото възнаграждение не е вписано във ведомостта, щом като работникът или служителят е работил през месеца (р. № 1148–07–IV г. о. по гр. д. 2545/2004 г.).

VI. ИМУЩЕСТВЕНА ОТГОВОРНОСТ ПРИ СМЪРТ ИЛИ УВРЕЖДАНЕ НА ЗДРАВЕТО НА РАБОТНИКА ИЛИ СЛУЖИТЕЛЯ (чл. 200–202 КТ)

Споровете по прилагането на имуществената отговорност по чл. 200–202 КТ и през 2007 г. се съсредоточават около няколко основни въпроса.

1. За характера на отговорността. През 2007 г. ВКС е имал повод да се произнесе по характера на отговорността по чл. 200 КТ. Той я определя като **обективна**, т.е. като безвиновна отговорност на работодателя (р. № 117–07–III г. о. по гр. д. 1072/2004 г.) или като **гаранционно-обезпечителна отговорност**, а не като санкция за виновно неизпълнение на задълженията на работодателя по трудовото правоотношение, за разлика от деликтната отговорност по чл. 49 ЗЗД – до 31.12.1986 г., която изискваше виновно поведение от работодателя (р. № 834–07–V г. о. по гр. д. 2205/2004 г., р. № 1351–07–I г. о. по гр. д. 77/2005 г.). Това означава, че за реализирането на отговорността на работодателя по чл. 200 КТ вината е ирелевантна, т.е. без правно значение. Съдът не я дири и не я установява. Той установява само наличието на предпоставките за нейното възникване, които не включват виновното поведение на работодателя. Нещо повече. Законът изрично го изключва в чл. 200, ал. 2 КТ.

2. Предпоставки за възникване на отговорността по чл. 200–202 КТ. Извличат се от чл. 200, ал. 1 и 2 КТ и са: а) наличие на трудова злополука или професионална болест; б) настъпил вредоносен резултат – смърт или увреждане на здравето на работника или служителя, което се изразява във временна или трайна неработоспособност (инвалидност); в) причинна връзка между трудовата злополука, съответно професионалната болест, и смъртта или увреждането на здравето на работника или служителя.

Трудовата злополука и професионалната болест са легално определени съответно в чл. 55 и 56 от Кодекса за социално осигуряване (КСО). Техните определения са меродавни, за да се установи дали е налице едната или другата от тях. Когато злополуката е призната за трудова от длъжностното лице, определено от ръко-

водителя на териториалното поделение на НОИ съгласно чл. 60 КСО, тази нейна квалификация, дадена ѝ от компетентния според закона орган, е задължителна за съда (р. № 641–07–V г. о. по гр. д. 1804/2004 г., р. № 841–07–II т. о. по гр. д. 156/2006 г.).

Конкретната трудова злополука във всеки отделен случай като предпоставка за възникване на имуществената отговорност на работодателя се изразява в точно определено увреждане – счупен таз, вътрешноставно счупване на лява бедрена кост и т.н. (р. № 40–07–III г. о. по гр. д. 960/2005 г., р. № 248–07–III г. о. по гр. д. 1217/2004 г. и др.). Това важи толкова повече за професионалната болест – не само чрез точното посочване на диагнозата на заболяването с медицинското му наименование (двустранен радиален епикондилит – р. № 997–07–III г. о. по гр. д. 2174/2004 г., заболяване на слуховите нерви – р. № 1574–07–III г. о. по гр. д. 221/2007 г. и др.). Тя се установява от експертните медицински органи по работоспособността (ТЕЛК и НЕЛК).

Не е предпоставка за възникване на отговорността по чл. 200 КТ заболяване от обща болест, като например хроничен астматичен бронхит (р. № 894–07–III г. о. по гр. д. 1720/2004 г.); сърдечен инфаркт (р. № 1234–07–V г. о. по гр. д. 2434/2004 г.), двустранна пневмония (р. № 19–07–I г. о. по гр. д. 610/2006 г.); ревматичен полиартрит (р. № 749–07–II т. о. по гр. д. 20/2006 г.), депресивна невроза (р. № 936–07–II т. о. по гр. д. 98/2006 г.) и др.

3. Настъпили вреди и обем на обезщетените вреди (чл. 200, ал. 1, 3 и 4 КТ). Законът определя съставомерния резултат, причинен от претърпяната трудова злополука или професионална болест: смърт или увреждане на здравето, което се изразява във временна или трайна неработоспособност 50 и над 50 процента. Вредите, за възстановяването на които работодателят отговаря имуществено, са: имуществените вреди и в двете им форми – претърпени загуби и пропуснати ползи, както и неимуществените (моралните) вреди.

През 2007 г. най-много въпроси поставя определянето и обезщетяването на моралните вреди по справедливост от съда съгласно общо-

то правило на чл. 52 ЗЗД. Техният размер като цяло е значително по-нисък в сравнение с европейските и особено – със северноамериканските стандарти. Това навежда на един сериозен извод за ниската „цена“ на човешкия живот и на човешкото страдание и мъка, което се определя от ниското жизнено равнище на широките слоеве в нашето общество.

На този нерадостен фон заслужават отбелязване две важни обстоятелства.

Първото е наличието на известно, макар и не много силно изразено увеличение на присъжданите обезщетения за морални вреди – на близките (преживял съпруг и при деца на починалия работник или служител, или при починало дете на родителите) или на пострадалия – при временна или трайна неработоспособност. Обезщетенията при смърт в някои случаи вече достигат до 30–40 хил. лв. при преживял съпруг и едно дете, до 50–60 хил. лв. – при преживял съпруг и две непълнолетни деца и т.н.

От друга страна, трябва да се признае, че съдебната практика на ВКС проявява загриженост и находчивост в търсенето на конкретни житейски критерии в рамките на общия критерий за справедливост по чл. 52 ЗЗД, като например наличието на тежки лични страдания на пострадалия – претърпени няколко последователни операции, неблагоприятна перспектива за развитието на болестта (р. № 40–07–III г. о по гр. д. 960/2005 г., р. № 818–07–IV г. о. по гр. д. 2127/2004 г.), „по-младата“ възраст на починалия или високата степен на неработоспособност на пострадалия (р. № 248–07–III г. о. по гр. д. 1217/2004 г., р. № 617–07–I г. о. по гр. д. 1662/2004 г.). При смърт на работника или служителя, причинена от трудова злополука или професионална болест, като мотиви за повишаване на обезщетението се изтъкват силната емоционална привързаност на съпрузите, на децата към починалия родител и тяхната детска възраст, лишаването им за цял живот от материална и морална подкрепа и емоционална връзка между родители и деца, и др. под. (р. № 1558–07–III г. о. по гр. д. 549/2005 г., р. № 617–07–I г. о. и др.). Като цяло при касационното разглеждане на тези спорове ВКС увеличава присъдените от въззивните съдилища обезщетения по чл. 200–202 КТ.

В решенията си и през 2007 г. за повишаване на обезщетенията по чл. 200 КТ ВКС настоятелно обосновава прилагането на критерия за справедливост по чл. 52 ЗЗД с така наречената „промяна в общественото разбиране за справедливост“ (р. № 248–07–III г. о. по гр. д. 1217/2004 г., р. № 368–07–III г. о. по гр. д. 1350/2004 г., р. № 681–07–II г. о. по гр. д. 2084/2004 г., р. № 1497–07–II г. о. по гр. д. 942/2007 г., р. № 1392–07–I г. о. по гр. д. 1870/2005 г. и др.). Като обобщение на това разбиране ВКС в р. 1392–07–I г. о. по гр. д. 187/2005 г. посочва, че самото понятие за справедливост „не се ограничава само до претърпените болки, а включва и един по-широк кръг от обстоятелства: продължителност на времето на боледуване, прогноза за развитието на заболяването, неудобства в бита, които настъпват поради страдание причинява“. Тази линия в практиката на ВКС заслужава пълна подкрепа.

Когато в исквата молба по чл. 200 КТ ищецът предявява едновременно искове за имуществени вреди, състоящи се в претърпени загуби и пропуснати ползи, а също така и за морални вреди от настъпилата трудова злополука или професионална болест, те се съединяват обективно съгласно чл. 103 ГПК (р. № 1204–07–V г. о. по гр. д. 2961/2004 г.).

4. Ексцес на заболяването или страданието. Ексцесът е подновяване на болките от предишното заболяване, неговото изостряне и изобщо влошаване на здравното състояние на пострадалия, след като то е било стабилизирано, болестният процес – прекъснат, или болките за известно време са били затихнали. В основата на имуществената отговорност на работодателя за ексцес е общата разпоредба на **чл. 51, ал. 3 ЗЗД**, според който „Когато е присъдено обезщетение за изгубена работоспособност, то може да бъде намалено или увеличено, ако се промени работоспособността на увредения във връзка с причинените вреди“⁷. В прак-

⁷ За имуществената отговорност на работодателя по чл. 200 КТ при ексцес вж. **Мръчков, В.** Имуществена отговорност на работодателя при ексцес. – Във: Трудови отношения-2005. С.: ИК „Труд и право“, 2005, 475–477; **Мръчков, В.** Преглед-01. – Юрид. свят, 2002, № 2, с. 187; Преглед-02. – Юрид. свят, 2003, № 2, 130–131;

тиката на ВКС през 2007 г., както впрочем и в практиката от предходните години⁸, имуществената отговорност на работодателя за ексцес се състои в присъждане на обезщетение за имуществени вреди – претърпени загуби при нови и допълнителни разходи за лечение и др. под., или за пропуснати ползи – при временна или трайна неработоспособност, както и за морални вреди – от нови или обострени болки и влошаване на здравословното състояние на работника или служителя. Това са случаи, в които болестта напредва, здравното състояние се влошава, заболяването преминава в нова, по-тежка форма и по-висок стадий (р. № 776–07–II г. о. по гр. д. 1691/2004 г., р. № 1285–07–II г. о. по гр. д. 2661/2004 г. и др.). Ексцесът при професионална болест се установява с експертно решение на ТЕЛК по реда, по който е установено и първоначалното професионално заболяване (р. № 948–07–V г. о. по гр. д. 1828/2004 г.). Но когато при съдебното разглеждане на спора за ексцес медицинската експертиза установи, че в процесния случай не е налице влошаване на здравното състояние на ищеца, съдът отхвърля иска по чл. 200, ал. 3 КТ (р. № 8–07–III г. о. по гр. д. 1060/2004 г.).

5. Намаляване на обезщетението при груба небрежност на пострадалия (чл. 201, ал. 2 КТ). На фона на трайно поддържаното становище на III г. о. на ВКС през последните години, че чл. 201, ал. 2 КТ предвижда изрично грубата небрежност от пострадалия при настъпването само на трудово злополука, а не и на професионална болест⁹, през 2007 г. някои състави на ВКС като че ли не правят това разграничение, което следва от изричния текст на чл. 201, ал. 2 КТ, и са склонни да приемат, че чл. 201, ал. 2 КТ е поначало приложим и при съпричиняване с груба небрежност на професионална болест от пострадалия (р. № 152–07–V г. о. по

гр. д. 1661/2004 г., р. № 1574–07–III г. о. по гр. д. 221/2007 г.). Наистина и в двете решения не се приема разрешението за приложението на чл. 201, ал. 2 КТ, но не защото това е по принцип недопустимо и неприложимо, а защото в конкретните случаи, според разбирането на съответните съдебни състави, не е била налице груба небрежност от страна на пострадалия за съпричиняване на професионалната болест. Все пак тези съмнения са редки случаи и се дължат на недостатъчно вникване в изричния текст на чл. 201, ал. 2 КТ, а не на промяна в правилната, според мен, досегашна практика на ВКС¹⁰. И не виждам основание за нейната промяна.

От друга страна, ВКС приема, че не всяка небрежност на пострадалия, а само проявената от него груба небрежност е основание за намаляване на отговорността на работодателя по чл. 201, ал. 2 КТ (р. № 985–077–III г. о. по гр. д. 2242/2004 г., р. № 1486–07–IV г. о. по гр. д. 840/2006 г., р. № 978–07–II т. о. по гр. д. 150/2006 г. и др.).

Що се отнася до същността на грубата небрежност като форма на небрежността, ВКС продължава да се придържа към поддържаното в предходните години становище, че тя представлява приложение на съзнаваната непредпазливост по чл. 11, ал. 3 НК в областта на имуществената отговорност на работодателя (р. № 1280–07–IV г. о. по гр. д. 2447/2004 г.)¹¹.

В случаите, когато приема, че е налице груба небрежност, понеже пострадалият е нарушил правила по безопасност на труда, ВКС намалява обезщетението на работодателя със съответна част – 1/3, 1/4, 60 процента и т.н. (р. № 786–07–V г. о. по гр. д. 2125/2004 г., р. № 672–07–II т. о. по гр. д. 120/2006 г. и др.). В тези случаи ВКС посочва изрично и конкретното поведение на пострадалия, в което се обективира грубата небрежност на ищеца – такелажник, който се е возел на товарна количка, при изрична забрана тези колички да се ползват за превоз от работниците (р. № 643–07–I т. о. по гр. д. 52/2006 г.).

Преглед-05. – Юрид. свят, 2006, № 2, 153–154; Преглед-06. – Юрид. свят, 2007, № 2, с. 140.

⁸ Вж. предходната бележка под линия.

⁹ **Мръчков, В.** Трудово право. 6. изд., С., 2008, 505–506; **Мръчков, В.** Преглед-2000. – Юрид. свят, 2001, № 2, 164–165; Преглед-02. – Юрид. свят, 2003, № 2, с. 131; Преглед-05. – Юрид. свят, 2006, № 2, 152–153.

¹⁰ Пак там.

¹¹ Преглед-06. – Юрид. свят, 2007, № 2, с. 140, бел. 19 под линия.

VI. ИМУЩЕСТВЕНА ОТГОВОРНОСТ НА РАБОТНИКА ИЛИ СЛУЖИТЕЛЯ (чл. 203–212 КТ)

И през 2007 г. споровете за имуществената отговорност на работника или служителя за вреди, причинени на работодателя, се отнасят предимно до пълната имуществена отговорност на отчетниците по чл. 207, ал. 1, т. 2 КТ, т.е. до работник и служител, на когото е възложено като трудово задължение да събира, съхранява, разходва или да отчита парични или материални ценности.

Основание за имуществена отговорност в пълен размер по чл. 207, ал. 1, т. 2 КТ е налице за служител – отчетник, който като продавач в магазин е продал стока за 5194 лв., която е трябвало да отчете, а не я е отчетел, или твърдението на ответника, че в магазина е била извършена кражба, което не е било доказано (р. № 290–07–I г. о. по гр. д. 1357/2004 г.). На това основание в пълен размер на причинената вреда отговаря и служителка – продавачка, при общо боравене с парични средства с нейна колежка, сключила договор за бригадна отговорност за неотчетени от нея 10 830 лв. (р. № 1244–07–IV г. о. по гр. д. 2657/2004 г.).

Не е налице обаче основание за отговорност, когато се установи касовата наличност, поради което не е налице липса, а това значи и вреда с неустановен произход, каквато е липсата (р. № 435–07–II г. о. по гр. д. 272/2006 г.), или пък когато се установи произходът на вредата, поради което не е налице липса, а примерно разпиляване и др. под. (р. № 1409–07–III г. о. по гр. д. 2669/2004 г.).

При установена липса на парични или материални ценности тежестта за доказване се разпределя между страните: работодателят ищец трябва да докаже качеството на отчетник на работника или служителя, на когото е възложено трудовото задължение да събира, съхранява, разходва и отчита определени парични или материални ценности, а работникът или служителят – ответник, че вреда не е налице или ако е налице, има установен произход – кражба или грабеж в магазина, че сумата е била надлежно

отчетена и др. под. (р. № 510–07–I г. о. по гр. д. 1611/2004 г.).

VII. ОБЕЗЩЕТЕНИЯ ПО ГЛАВА X, РАЗДЕЛ III (чл. 213–228 КТ)

През 2007 г. ВКС се е произнасял по редица спорове за дължими от работодателя на работника или служителя обезщетения по чл. 213, ал. 2, чл. 222, ал. 3 и по чл. 226, ал. 2 КТ.

Съгласно **чл. 213, ал. 2 КТ**: „Работодателят и виновните длъжностни лица солидарно дължат обезщетения на работника или служителя, когото незаконно не са допуснали на работа, през времето, докато трае изпълнението на трудовото правоотношение. Това обезщетение е в размер на брутно трудово възнаграждение на работника или служителя за времето на незаконното недопускане на работа“.

Налице е недопускане на работа по смисъла на чл. 213, ал. 2 КТ, щом като за времето от 1.06.1999 г. до 29.10.2002 г. работодателят („Денил Инверс“ АД), който е приватизирал предприятието (чл. 123, ал. 3 КТ, ред. 1992 г.), не е допуснал ищцата на работа, въпреки многократното ѝ явяване. На основание цит. чл. 123, ал. 3 КТ трудовото правоотношение на ищцата продължава с новия собственик – ответник по спора, който е станал и работодател по него. Негово основно задължение съгласно чл. 127, ал. 1, т. 1 КТ е задължението да осигури на работника или служителя работа по трудовото правоотношение, както и работно място в съответствие с характера на работата. Причините от работодателя вреди на работника или служителя от неизпълнението на това основно задължение на работодателя е заплащането съгласно чл. 213, ал. 2 КТ на обезщетение за цялото време на недопускане на ищцата, в размер на брутно трудово възнаграждение за времето на недопускането ѝ на нейната работа (р. № 384–07–I г. о. по гр. д. 1921/2004 г.). Обезщетение в този размер се дължи и когато работодателят не е допуснал на работа работника или служителя за периода 15.12.2003 г. – 22.12.2003 г., преди работодателят да уволни дисциплинарно ищца (р. № 1548–07–IV г. о. по гр. д. 928/2005 г.).

Обезщетението по **чл. 222, ал. 3 КТ** продължава да поражда спорове, които достигат до ВКС и през 2007 г. Предмет на спора, по който е постановено р. № 25–07–III г. о. по гр. д. 2222/2004 г., е базата, от която се изчислява обезщетението по чл. 222, ал. 3 КТ. Съгласно § 1 ДР на Наредбата за допълнителните и други трудови възнаграждения от 1993 г. (обн., ДВ, бр. 67 от 1993 г., изм., доп., отм.), която е била в сила при възникването на спора и поради това – меродавна за неговото разрешаване, в брунтото трудово възнаграждение, от което се изчислява обезщетението по чл. 222, ал. 3 КТ, се включват основното и допълнителните трудови възнаграждения, които имат постоянен характер. Допълнителното трудово възнаграждение за допълнително материално стимулиране няма постоянен характер, поради което не се включва в базата, от която се изчислява обезщетението по чл. 222, ал. 3 КТ. Впрочем това разрешение е възприето и чл. 17, ал. 1, т. 5 от новата Наредба за структурата и организацията на работната заплата (обн., ДВ, бр. 9 от 2007 г.), в сила от 1.07.2007 г., която отмени цитираната наредба от 1993 г.

Споровете относно задържането на трудовата книжка от работодателя при прекратяване на трудовото правоотношение – **чл. 226, ал. 2 и 3 КТ**, продължават да възникват и да достигат до ВКС и през 2007 г.

Съгласно чл. 350, ал. 1 КТ „При прекратяване на трудовото правоотношение работодателят е длъжен да впише в **трудова книжка** данните, свързани с прекратяването, и **да я предаде незабавно на работника или служителя**“. Това категорично е установено в императивна правна норма задължение на работодателя продължава да бъде нарушавано от някои работодатели. По силата на това задължение работодателят няма право и не може на каквото и да е основание да задържа трудовата книжка, включително и на основание дължими и неотчетени от работника или служителя суми на работодателя (р. № 1307–07–II г. о. по гр. д. 2735/2004 г.). Работодателят е длъжен да я предаде, и то незабавно, при прекратяване на трудовото правоотношение и след като впише в нея данните, свързани с прекратяване на трудовото правоотношение. Това е негово задължение.

Той е длъжен да го изпълни, а не работникът или служителът, който знаел къде е офисът на работодателя, да си потърси трудовата книжка (р. № 1314–07–IV г. о. по гр. д. 2016/2005 г.). Това задължение е изпълнено, когато работодателят е поканил работника или служителя с писмо, изпратено с DHL поща, да се яви и получи трудовата си книжка, щом е установено и доказано, че поканата е получена от работника или служителя (р. № 1059–07–IV г. о. по гр. д. 2097/2004 г.). В тези случаи, както и в случаите, когато е установено, че работодателят е върнал трудовата книжка на работника или служителя, отношенията между страните са „законосъобразно уредени“, поради което работодателят не дължи обезщетение на работника или служителя (р. № 1037–07–III г. о. по гр. д. 2554/2004 г.).

Когато работодателят и виновните длъжностни лица не изпълнят това задължение, те дължат на работника или служителя обезщетение за причинените му вреди в размер на брунтото трудово възнаграждение за времето от деня на прекратяването на трудовото правоотношение до предаването на трудовата книжка на работника или служителя (чл. 226, ал. 3, изр. 2 КТ). Това обезщетение обхваща само имуществените вреди, най-често пропуснати ползи, претърпени от работника или служителя от неправомерното задържане на трудовата книжка от работодателя (р. № 1078–07–I г. о. по гр. д. 2496/2004 г.). Разбира се, обезщетението по чл. 226, ал. 2 КТ се дължи, ако работникът или служителът е претърпял вреди от незаконното задържане на трудовата книжка – например търсел е работа при други работодатели, но те са отказали да приемат документите му за приемане на работа, понеже не е представил трудовата книжка, и др. под. Тежестта за доказване на претърпените вреди от незаконното задържане на трудовата книжка е на ищеца, т.е. на работника или служителя¹².

¹² Преглед-05. – Юрид. свят, 2006, № 2, 156–157.

VIII. ОБЩИ ОСНОВАНИЯ ЗА ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ТРУДОВИЯ ДОГОВОР (чл. 325 КТ)

Най-често прилаганото основание за прекратяването на трудовия договор продължава да бъде взаимното съгласие по **чл. 325, т. 1 КТ**.

Колкото и саморазбиращо се да изглежда, че основанието „взаимно съгласие“ за прекратяване на трудовия договор изисква наличието на воля за прекратяване на трудовия договор и на двете страни, в практиката продължават да се срещат случаи на прилагането на това основание и без да е налице воля за това от страна на работника или служителя. В тези случаи ВКС без колебание, и правилно, приема, че прекратяването на трудовия договор е незаконнообразно, с всички произтичащи от това последици (р. 13–07–III г. о. по гр. д. 1066/2004 г.).

Взаимното съгласие за прекратяване на трудовия договор трябва да бъде изразено писмено. Писмената форма е форма за действителността на взаимното съгласие за прекратяване на трудовия договор. Когато инициативата за прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие изхожда от работника или служителя, то трябва да се обективира в негово писмено предложение, отправено до работодателя, и от писмено изразено волеизявление от работодателя за неговото приемане, ако такава е волята на работодателя, а не чрез устни волеизявления на страните. Не може със свидетелски показания да се доказва постигнато между страните устно изразено взаимно съгласие за прекратяване на трудовия договор (р. № 119–07–III г. о. по гр. д. 1093/2004 г.).

Волеизявлението на работника или служителя за прекратяване на трудовия договор трябва да съдържа искането за прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие, а не изобщо за прекратяване на трудовия договор на някое друго основание – например по чл. 328, ал. 1, т. 10, чл. 326, ал. 1, чл. 327, т. 2 КТ и др. (р. № 154–07–III г. о. по гр. д. 1126/2004 г., р. № 564–07–IV г. о. по гр. д. 1888/2004 г.). Нещо повече. Основанията по чл. 325, т. 1 и чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ са несъвместими и кумулативното им предявяване в една молба

прави молбата недействителна и води до липсата на съгласие по чл. 325, т. 1 КТ (р. № 806–07–IV г. о. по гр. д. 2304/2004 г.). От друга страна, от подписването на работника или служителя, че е получил заповедта за прекратяване на трудовия договор по чл. 325, т. 1 КТ, не може да се прави заключение, че е изразил съгласие за прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие (р. № 906–07–IV г. о. по гр. д. 2172/2004 г.).

Специфичното за основанието по чл. 325, т. 1 КТ е, че взаимното съгласие се формира по изрично описания в тази законава разпоредба начин. А той е: страната, до която е отправено волеизявлението за прекратяване на трудовия договор, е длъжна да се произнесе в 7-дневен срок от получаването му в писмена форма и да уведоми страната, от която изхожда предложението, че го приема. И това уведомление трябва да се извърши в рамките на 7-дневния срок. Това са две различни правни действия – писмено волеизявление, с което се взема отношение към направеното предложение, и уведомление на другата страна за съдържанието на изразеното отношение. За уведомлението не е предвидена задължителна писмена форма, поради което то може да бъде направено и устно, по телефона, по факса, по електронен път и т.н. Важно е чрез него да бъде доведено до знанието на другата страна съдържанието на изразеното отношение по направеното предложение за прекратяване на трудовия договор по взаимно съгласие. Извършването на уведомлението може да бъде доказвано с всички доказателствени средства, включително и със свидетелски показания (р. № 667–07–I г. о. по гр. д. 1664/2004 г.). Ако не бъде спазен установеният от закона ред за формирането на взаимното съгласие, прекратяването на трудовия договор по чл. 325, т. 1 КТ е незаконно (р. № 667–07–I г. о. по гр. д. 1664/2004 г., р. № 859–07–I г. о. по гр. д. 1517/2004 г., р. № 1149–07–I г. о. по гр. д. 2685/2004 г., р. № 15–07–III г. о. по гр. д. 1069/2004 г. и др.).

Интересен въпрос е разискван в р. № 1463–07–I г. о. по гр. д. 285/2005 г. Ищцата (учителка) твърди, че волеизявлението ѝ за прекратяване на трудовия договор по

взаимно съгласие е опорочено от заплашване по чл. 30 ЗЗД от подадени жалби от родителите на ученици срещу нейни „непедагогически похвати“ при обучението на децата и образованото срещу нея в резултат на тези жалби дисциплинарно производство от училищния инспекторат. Те са създали у нея страхови представи за опасност от дисциплинарно уволнение, под влияние на които е поискала прекратяване на трудовия договор по чл. 325, т. 1 КТ, и затова, след като „размислила“, е поискала да оттегли предложението си. ВКС приема, че едностранно оттегляне на предложението е недопустимо. След като е получено от адресата, то може да бъде оттеглено само с негово съгласие (арг. чл. 13, ал. 2 ЗЗД, чл. 326, ал. 4 КТ). Това становище е правилно. Мотивите за неговото възприемане могат да бъдат допълнени. Изтъкнатите от ищцата страхови представи са ирелевантни, защото са породени от закони, т.е. правомерни последици за евентуално дисциплинарно наказание, които не могат да бъдат израз на заплашване по смисъла на чл. 30 ЗЗД, което води до опорочаване на волята като основание за унищожаване на направеното волеизявление.

В решенията на ВКС все по-често взаимното съгласие за прекратяване на трудовия договор се определя като договор за прекратяване на договор (р. № 415–07–I г. о. по гр. д. 1903/2004 г., р. № 513–07–I г. о. по гр. д. 1867/2004 г. и др.). Това разбиране се основава на легалната дефиниция на договора в чл. 8, ал. 1 ЗЗД, съгласно която договор е и съгласието между две лица да се „унищожи“, разбирано в смисъл да се прекрати, една правна връзка между страните, каквато е и трудовото правоотношение, възникнало от трудовия договор.

Основанието по **чл. 325, т. 2 КТ**¹³ изисква наличието на влязло в сила съдебно решение за възстановяване на работа при незаконно уволнение, което е съобщено на работника или служител и той не се е явил да я заеме в 2-седмичен срок по чл. 345, ал. 1 КТ. Този срок започва да тече от датата на съобщаване на

влязлото в сила съдебно решение, а не от вписването на решението в срочната книга.

Прекратяването на срочния трудов договор за определено време по чл. 68, ал. 1, т. 3 КТ се извършва на основание **чл. 325, т. 3 КТ** – с изтичане на уговореното време, само когато срочният трудов договор е сключен при спазване на изискванията на чл. 68, ал. 4 КТ. Ако тези изисквания не са спазени, трудовият договор се смята сключен за неопределено време и той не може да се прекратява по чл. 325, т. 3 КТ (р. № 496–07–II г. о. по гр. д. 1914/2004 г.). Срочният трудов договор за определено време не може да се прекратява по чл. 325, т. 3 КТ и когато срокът на трудовия договор не е изтекъл, тъй като в тези случаи не е налице предвиденото в закона основание по чл. 325, т. 3 КТ (р. № 1303–07–I г. о. по гр. д. 2376/2004 г.).

Прекратяването на срочния трудов договор по **чл. 325, т. 4 КТ** се извършва, когато в договора по чл. 68, ал. 1, т. 2 КТ е конкретизирана съответната работа. Срочен трудов договор, в който това не е направено, се смята сключен за неопределено време (арг. чл. 67, ал. 2 КТ) и той не може да се прекратява по чл. 325, т. 4 КТ (р. № 426–07–I г. о. по гр. д. 1890/2004 г., р. № 279–07–V г. о. по гр. д. 1411/2004 г.).

Прекратяването на срочен трудов договор за заместване по чл. 68, ал. 1, т. 3 КТ се прекратява със завръщането на отсъстващия работник и служител по **чл. 325, т. 5 КТ**. Завръщането на титуляра трябва да бъде реално, т.е. той да започва да изпълнява трудовите си задължения, а не да се състои в изразяване на намерение, че ще се завърне, в посочване на дата, от която възнамерява да се завърне на работа, и т.н. (р. № 306–07–IV г. о. по гр. д. 1366/2004 г., р. № 1343–07–IV г. о. по гр. д. 697/2005 г. и др.).

Съгласно **чл. 325, т. 6 КТ** трудовият договор може да се прекрати, когато длъжността е определена за заемане от бременна или от трудоустроен работник или служител и се яви кандидат, който има това качество¹⁴. Когато обаче такава длъжност се заема от лице, което няма

¹³ **Мръчков, В.** – Във: Коментар на Кодекса на труда. 9. изд., С., 2007, 857–858.

¹⁴ **Мръчков, В.** – Във: Коментар на Кодекса на труда..., 860–862.

това качество, и се яви друг кандидат, който също така няма качеството на лице по чл. 325, т. 6 КТ, трудовият договор с лицето, което я заема, не може да бъде прекратен на основание чл. 325, т. 6 КТ (р. № 1285–07–I г. о. по гр. д. 2730/2004 г., р. № 718–07–II т. о. по гр. д. 120/2006 г.). Определянето на длъжностите по чл. 325, т. 6 КТ се извършва по реда, предвиден в чл. 315, ал. 2 КТ и чл. 2, ал. 1 от Наредбата за трудоустрояване. Трудовият договор за длъжности, които не са определени по този ред, не може да бъде прекратяван по чл. 325, т. 6 КТ (р. № 1111–07–III г. о. по гр. д. 2076/2004 г.).

Съгласно **чл. 325, т. 8 КТ** трудовият договор може да се прекратява с постъпване на работа на работник или служител, който е избран или спечелил конкурс¹⁵. Практиката на ВКС се отнася само до случаите на конкурс. Това основание се прилага само когато конкурсът е законосъобразно проведен, включително и когато са налице предпоставките за провеждането му по чл. 90, ал. 2 КТ. В противен случай прилагането на чл. 325, т. 8 КТ е незаконно, защото липсва законно проведен конкурс, какъвто предполага тази законова разпоредба (р. № 42–07–III г. о. по гр. д. 992/2004 г., р. № 43–07–III г. о. по гр. д. 993/2004 г.). В тези случаи съдът на общо основание възстановява работника или служителя, чийто трудов договор е незаконно прекратен на основание чл. 325, т. 8 КТ (р. 713–07–II т. о. по гр. д. 136/2006 г.).

Общото основание по **чл. 325, т. 9 КТ** е между най-често прилаганите общи основания¹⁶.

Решението на ТЕЛК, с което се установява трайната неработоспособност на работника или служителя, трябва изрично да посочва: а) констатираното от комисията влошено здравословно състояние на работника или служителя води до невъзможност да изпълнява възложената му работа; б) подходящата работа, която работникът или служителят би могъл да изпълнява. Само тогава работодателят при липса на

подходяща работа може да прекрати трудовия договор по чл. 325, т. 9 КТ (р. № 803–07–III г. о. по гр. д. 2045/2004 г., р. № 567–07–V г. о. по гр. д. 1748/2004 г.). Ако не разполага с налична подходяща работа, работодателят не е длъжен да създава такава длъжност, а може на законно основание да прекрати трудовия договор по чл. 325, т. 9 КТ (р. № 1432–07–I г. о. по гр. д. 43/2005 г., р. № 1033–07–II г. о. по гр. д. 1779/2005 г., р. № 609–077–II т. о. по гр. д. 26/2006 г.).

При прекратяване на трудовия договор по **чл. 325, т. 12 КТ** е достатъчно да е налице административен акт за определяне на длъжността за заемане от държавен служител, за да се прекрати на това основание трудовият договор. Без значение за законността на прекратяването на трудовия договор по чл. 325, т. 12 КТ е наличието на други обстоятелства: дали длъжността за държавен служител ще бъде заета от същото лице, което досега я е изпълнявало по трудово правоотношение, или от друго лице и т.н. (р. № 669–07–I т. о. по гр. д. 98/2006 г.).

IX. УВОЛНЕНИЕ С ПРЕДИЗВЕСТИЕ (чл. 328–329 КТ)

Правните спорове за уволнение с предизвестие по чл. 328–329 КТ, както и в предходните години, заемат най-голям относителен дял в практиката на ВКС и през 2007 г. Тя обхваща стотици решения на ВКС. Това се дължи на две причини. Първата е, че тази уредба, макар и неголяма по обем (в основната си част тя включва две основни разпоредби – чл. 328 и 329 КТ), е с богато нормативно съдържание. Тя включва голям брой основания за уволнение (15) по чл. 328 КТ (вж. по-долу „Б“) и специфичната уредба на подбора при уволнение на някои от тях (вж. по-долу „В“). Втората е „високата честота“ на приложимост на тези основания в работодателската практика на уволненията, което естествено поражда и повече спорове за законността на тези уволнения. А „високата им честота“ на приложимост се дължи на обстоятелството, че уволненията на тези основания са в най-пряка връзка с нормалното и ежедневно функциониране на трудовите право-

¹⁵ Мръчков, В. – Във: Коментар на Кодекса на труда..., с. 862.

¹⁶ Мръчков, В. – Във: Коментар на Кодекса на труда..., 862–864.

отношения и тяхната висока динамика при „управлението на персонала“ като важна част от управлението на дейността на предприятието в съвременните условия на приложението на високите технологии, острата конкуренция и глобализация на света, в който активно участва и нашата страна с пазарната си икономика.

А. Общи въпроси

От своя страна те могат да бъдат разпределени в две групи: 1) специфични въпроси при уволнението с предизвестие; 2) въпроси на уволнението със и без предизвестие. И понеже за първи път се срещаме с тях, те ще бъдат разгледани в частта за уволнение с предизвестие, макар че се отнасят и за дисциплинарното уволнение (вж. по-долу раздел X).

Една част от специфичните въпроси на уволнението с предизвестие се отнася до **момента на прекратяването** на трудовия договор с предизвестие. Те са уредени в чл. 335, ал. 2, т. 1 и 2 КТ. Действащата законова уредба предвижда, че прекратяването на трудовия договор с предизвестие настъпва с изтичането на срока на предизвестие, когато предизвестие се отработва, т.е. когато той продължава да изпълнява трудовите си задължения, докато тече срокът на предизвестие (чл. 335, ал. 2, т. 1 КТ). В тези случаи трудовият договор се прекратява с изтичане на последния ден от срока на предизвестие. В този момент – с изтичането на последния ден от срока на предизвестие, се прекратява, т.е. преставя да съществува напред трудовото правоотношение, а едновременно с него и трудовият договор, който го е породил. От следващия ден на деня, в който е настъпило прекратяването на трудовия договор, започва да тече и давностният срок за неговото оспорване по чл. 358, ал. 1, т. 2 КТ (р. № 233–07–III г. о. по гр. д. 1203/2004 г., р. № 299–07–III г. о. по гр. д. 1277/2004 г.). Като потвърждава това свое разбиране, р. № 640–07–V г. о. по гр. д. 1750/2004 г. ВКС се произнася по още един важен въпрос: с отправянето на предизвестие за уволнение се упражнява субективното преобразуващо право на уволнение на работодателя, а неговото про-

тичане и отработването му определят само момента, в който уволнението проявява своето действие на субективно преобразуващо право¹⁷.

Следващият специфичен въпрос се отнася до съвместимостта на основанията за уволнение по чл. 328 КТ. Под „съвместимост“ на основанията за уволнение се разбира прилагането на повече от едно основание за едно и също уволнение на един и същ работник или служител. „Съвместими“ са основанията, които по състава си, по елементите, от които се състоят, е възможно да бъдат прилагани за едно и също прекратяване на трудовия договор в даден момент. То представлява изключение от правилото, че за едно и също уволнение се прилага едно-единствено основание, тъй като то е достатъчно да доведе до целта – прекратяване на трудовия договор. Въпросът за съвместимостта на основанията за уволнение се поставя за основанията, при които прекратяването на трудовия договор се извършва по един и същ ред – общите основания по чл. 325 КТ и за основанията за уволнение с предизвестие по чл. 328 КТ. Несъвместими са основанията за уволнение по чл. 325 и по чл. 328 КТ, защото при основанията за прекратяване на трудовия договор по чл. 325 КТ трудовият договор може да се прекрати без предизвестие от всяка от страните, а при основанията за уволнение по чл. 328 КТ – само от работодателя, и то с предизвестие (р. № 297–07–III г. о. по гр. д. 1273/2004 г.).

Общите въпроси на уволнението в практиката на ВКС се отнасят до два въпроса.

Първият то тях се отнася до възможността правото на уволнение да се делегира от управителя, директора и изобщо от лицето, което представлява работодателя в трудовото правоотношение, на друго длъжностно лице от неговото управление. В р. № 465–07–III г. о. по гр. д. 1540/2004 г. се приема, че заповедта за уволнение може да бъде подписвана само от лицето, което представлява работодателя – юридическо лице. Изключение е предвидено само в чл. 192, ал. 1 КТ за дисциплинарното уволнение. Строгото провеждане на това разбиране

¹⁷ **Мръчков, В.** Трудово право. 6. изд., С., 2008, 566–570.

не може да удовлетвори нуждите на живота. Като приемам, че поначало правото на уволнение е предоставено на работодателя, представяван от директора, управителя и т.н., който трябва поначало и да го упражнява, смятам, че това трябва да се разбира в смисъл на правило, което изключва възможността правото на уволнение да се делегира трайно на друго длъжностно лице от управлението на предприятието – например на някой от заместник-управителите и т.н. Но това, струва ми се, не е пречка, при негово отсъствие той изрично да предоставя временно, докато трае отсъствието му, да бъде упражнявано от негов заместник чрез упълномощаване.

Вторият общ въпрос се отнася до **връчването на заповедта за уволнение**. Под „връчване“ се разбира не само предаване на заповедта за уволнение на работника или служителя, за да узнае нейното съдържание и се подготви за евентуалното ѝ оспорване с исковете по чл. 344, ал. 1 КТ. Това, разбира се, е нормалният и най-често срещаният начин, с който се удостоверява и доказва узнаването на съдържанието ѝ и датата, на която е извършено от работодателя. Това връчване може да се доказва и със свидетелски показания (р. № 512–07–I г. о. по гр. д. 2467/2004 г.). А в случаите, когато работникът или служителят отказва да я получи, връчването ѝ може да стане чрез запознаване на работника или служителя със съдържанието ѝ в присъствието на двама свидетели, които удостоверяват с подписа си това обстоятелство, или с изпращането ѝ с препоръчано писмо с обратна разписка – за получаването ѝ, и т.н.

Б. Отделни основания (чл. 328 КТ)

Съгласно **чл. 328, ал. 1 КТ** трудовият договор се прекратява с предизвестие при **„закриване на предприятието“**. Това основание визира пълното закриване на дейността на предприятието, т.е. прекратяване на неговата дейност. В някои решения на ВКС това основание продължава неправилно да се нарича „пълна ликвидация“, каквото беше неговото наименование по чл. 31, ал. 1, б. „а“ КТ от 1951 г.

(р. 914–07–III г. о. по гр. д. 2184/2004 г., р. № 1004–07–IV по гр. д. 2035/2004 г. и др.). Това наименование е юридически неточно, защото закриването на предприятието или прекратяването на дейността и ликвидацията са две различни правни явления. „Прекратяване на дейността“ е преустановяване за в бъдеще на осъществяване на дейността на предприятието, а ликвидацията, която обикновено се провежда след прекратяване на дейността, е период, през който се довършват текущите сделки, събират се и се уреждат вземанията, материалните ценности се превръщат в пари, от които се изплащат задълженията на прекратилото предприятие, и т.н. (р. 84–07–III г. о. по гр. д. 1032/2004 г., р. № 85–07–III г. о. по гр. д. 1034/2004 г., р. № 208–07–III г. о. по гр. д. 1177/2004 г. и др.). Това основание е налице не само когато се закрива дейността на предприятието – юридическо лице, но и когато се прекратява дейността на неговото поделение, което съгласно § 1, т. 1 ДР КТ е признато за работодател (р. № 1263–07–IV г. о. по гр. д. 2664/2004 г., р. № 1188–07–V г. о. по гр. д. 2356/2004 г. и др.). Уволнението на работниците и служителите в тези случаи се извършва, защото с прекратяването на дейността на предприятието отпада и необходимостта от тяхната заетост в осъществяването ѝ, заради което са били наети на работа по трудово правоотношение.

Закриване на дейността на част от предприятието (чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 1 КТ). И тук в някои решения, по подобие на основанието по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ, се използва неправилното му наименование „частична ликвидация“ – по инерция от чл. 31, б. „а“ КТ от 1951 г., вместо точното и легално установено негово наименование „закриване на част от предприятието“ в чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 КТ (р. № 842–07–IV г. о. по гр. д. 2270/2004 г.). Уволнението на това основание е незаконно, когато в заповедта за уволнение се посочва само чл. 328, ал. 1, т. 2 КТ, без да се конкретизира на кое от двете основания, които съдържа т. 2 (закриване на част от предприятието или съкращаване в щата), е извършено уволнението (р. № 145–07–III г. о. по гр. д. 1118/2004 г., р. № 1588–07–III г. о. по гр. д. 469/2005 г.,

р. № 667–07–V г. о. по гр. д. 2051/2004 г. и др.). Макар и като изключения от тази преобладаваща съдебна практика, съществуват и решения в обратния смисъл, в които се приема, че посочването само на т. 2 на чл. 328, ал. 1 КТ, без да се уточнява на кое от двете основание е извършено уволнението в конкретния случай, не го прави незаконно (р. № 1004–07–V г. о. по гр. д. 2573/2004 г.). Впрочем противоречията в практиката по този въпрос продължават и през 2007 г. Това състояние не е нормално. ВКС години наред го търпи и по този начин не само не изпълнява своята основна конституционна функция да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от съдилищата, но и сам – с противоречивата си практика, обективно насърчава нееднакво прилагане на законите, защото едни съдилища могат да следват едното разбиране, други – другото – противното на него. Това уронва престижа на съдебната система и превръща „правосъдието“ (тук то наистина заслужава да бъде поставено в кавички, за да се подчертае, че в тези случаи то не е правосъдие) в случайност – при кой съдебен състав ще се „падне“ делото. Противоречивата съдебна практика е един от най-тежките и опасни недостатъци на съдебната практика, който уронва престижа на съдебната власт, засилва недоверието в нея и създава условия за корупция. Крайно време е ВКС да използва своите правомощия за приемане на тълкувателни постановления на колегиите за уеднаквяване на съдебната практика, както предвижда чл. 124, ал. 1 ЗСВ.

Следващото основание по **чл. 328, ал. 1, т. 2, предл. 2 КТ** е **съкращаването в щата**. Последните години бележат разнообразяване на формите, в които това основание се прилага.

Основната форма, в която съкращаването на щата се извършва и служи като основание за уволнение на работника или служителя, е премахването на щатната бройка за съответната длъжност, защото по преценка на работодателя е отпаднала необходимостта от изпълнението ѝ. Това е традиционното и от най-дълго време съществуващо прилагане на това основание. Към момента на уволнението съкращаването в щата трябва да е извършено. Няма

изискване в закона уволнението на това основание да бъде извършено веднага или в определен срок от извършване на съкращаването и неговото отразяване в щатното разписание. Работодателят може да извърши уволнението и по-късно, след като длъжността е съкратена (р. 1349–07–II г. о. по гр. д. 2727/2004 г.). Той не може обаче да извърши уволнението, преди да е извършено съкращаването в щата, т.е. уволнението поради съкращаване в щата не може да изпреварва извършването на съкращаването на длъжността (р. № 944–07–III г. о. по гр. д. 1791/2004 г.). Двете правни действия – съкращаването в щата и уволнението поради съкращаване в щата, могат обаче да бъдат извършени в един и същи ден. В този случай се приема, че уволнението е извършено, след като съкращението е било направено (р. 1449–07–I г. о. по гр. д. 686/2004 г.). Практиката на ВКС за отношението по време между съкращаването в щата и извършването на уволнението на това основание е правилна. Тя изхожда от разбирането, че към момента на уволнението трябва да е налице основанието за неговото извършване (р. № 197–07–III г. о. по гр. д. 1163/2004 г., р. № 1401–07–II г. о. по гр. д. 2768/2004 г., р. № 354–07–I г. о. по гр. д. 1500/2004 г.).

Друга, все по-широко използвана в практиката форма на съкращаване в щата е премахването на щатната единица (бройка) за съответната длъжност в щатното разписание, при което трудовата функция и задълженията по нея се запазват, но се разпределят за изпълнение между останалите служители. Това съкращение в щата е реално и уволнението, извършено на работника или служителя, който преди това е изпълнявал „цялата длъжност“, е законно. То се прави за оптимизиране на персонала, за по-рационално и равномерно разпределение на трудовите функции и натоварване на работниците и служителите. Прибягването до него е въпрос на работодателска целесъобразност и тя не подлежи на съдебен контрол (р. № 1457–07–I г. о. по гр. д. 371/2005 г., р. № 578–07–II г. о. по гр. д. 1985: 2004 г., р. № 974–07–II г. о. по гр. д. 1772/2004 г., р. № 1082–07–II г. о. по гр. д. 1784/2004 г., р. № 1086–07–II г. о. по гр. д. 2322/2004 г. и др.).

Следваща специфична форма, в която се извършва съкращението в щата и уволнението на това основание, е премахването на съответната трудова функция и създаването на нейно място на длъжност с друга трудова функция, която работодателят преценява, че е по-необходима за неговата дейност (р. № 806–07–I г. о. по гр. д. 2256/2004 г., р. № 1346–07–I г. о. по гр. д. 12/2005 г., р. № 806–07–II г. о. по гр. д. 94/2006 г., р. № 255–07–III г. о. по гр. д. 1225/2004 г., р. 1383–07–II г. о. по гр. д. 2731/2004 г., р. № 741–07–IV г. о. по гр. д. 2368/2004 г., р. № 274–07–V г. о. по гр. д. 1401/2005 г. и др.). Близка до тази форма на съкращаване на щата е и хипотезата на съкращаване в щата, когато в задълженията по съответната длъжност се извършват вътрешни промени: отпадат някои задължения и се прибавят нови, така че длъжността се променя съществено (р. № 1191–07–V г. о. по гр. д. 63/2005 г., р. № 769–07–I т. о. по гр. д. 170/2006 г. и др.).

В случаите, когато от еднакви длъжности има свободни щатни бройки, работодателят е длъжен при съкращаване в щата да съкрати някоя от свободните щатни бройки, а не щатната бройка, която е заета, и да уволнява на това основание съответния работник или служител. Извършеното в този случай е незаконно (р. № 211–07–III г. о. по гр. д. 1180/2004 г.).

Трайна е практиката на ВКС, че извършването на съкращаване в щата е въпрос на работодателска целесъобразност и упражняване на неговата управленска работодателска власт, която не подлежи на съдебен контрол (р. № 1281–07–IV г. о. по гр. д. 1180/2004 г.).

Съкращаването в щата трябва да се извършва от компетентния за това управленски орган. За общинската администрация този орган е общинският съвет, а не кметът на общината (чл. 21 и 44 ЗМСМА). Ето защо уволнение поради съкращаване в щата, извършено от кмета, е незаконно (р. № 1473–07–I г. о. по гр. д. 387/2005 г.).

Във всички случаи съкращението в щата трябва да бъде реално, т.е. премахването на съответната щатна длъжност, на трудовата функция по нея или на съществени промени в съдържанието ѝ и задълженията, които включва, трябва да бъде фактически извършено, да съществува в

действителност. Фиктивно е съкращаването, когато се променя само наименованието на длъжността, без да се променя съдържанието ѝ. Такова е и уволнението, извършено поради съкращаване на длъжността „кондуктор“ в автобусните линии на градския транспорт, вместо които са създадени длъжности за кондуктори в тролейбусните линии в града, тъй като длъжностите са само по наименование различни, а по съдържание включват едни и същи трудови задължения. Уволнението, извършено при подобно съкращаване в щата, е незаконно (р. № 1005–07–II т. о. по гр. д. 161/2006 г.).

Намаляване на обема на работата по чл. 328, ал. 1, т. 3 КТ. Това основание има различни проявления. Те се определят от предмета на дейността на работодателя. Тъй като „работата“ по смисъла на чл. 328, ал. 1, т. 3 КТ е дейността на предприятието или организацията, измервана в нейното количество, то и самото основание се състои в „свиване“, в наличие на по-малко количество на произвежданата продукция, на извършваните услуги и т.н. Това „намаляване“ при пазарните условия, в средата на които функционира голямата част от дейността на стопанските субекти, на пазарната конюнктура, на търсенето и предлагането и изобиха на динамиката на икономическите отношения, е нормално явление. На практика то се измерва количествено в проценти – като например намаляване на обема на дейността през годината в сравнение с предходната година с 22 процента, с 34 процента, или „в пъти“ и т.н. (р. № 1210–07–III г. о. по гр. д. 2398/2004 г., р. № 1166–07–V г. о. по гр. д. 324/2005 г. и др.). Това основание отразява „фактическото състояние“ на дейността на предприятието. За неговото наличие е достатъчно само да бъде установено и доказано според данните от производствената дейност и от една съдебна икономическа експертиза, без да е необходимо за неговото установяване да е било прието нарочно решение от управителните органи на дружеството (р. № 644–07–II г. о. по гр. д. 2044/2004 г., р. № 504–07–V г. о. по гр. д. 1964/2004 г., р. № 599–07–II т. о. по гр. д. 29/2006 г. и др.). Но „намаляването на обема на работата“ трябва да е налице и да продължава към момента на извършване на уволнението, и

по-точно – към момента на отправяне на предизвестие за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 3 КТ.

Спиране на работата за повече от 30 календарни дни (до 30 март 2001 г.) и за повече от 15 работни дни (от 31 март 2001 г. насам) по **чл. 328, ал. 1, т. 4 КТ**. „Спиране на работата“ означава временно преустановяване на дейността на предприятието, организацията или службата и поради това поставяне на работниците и служителите в състояние на престой. Това състояние трябва да е продължило съответно повече от 30 календарни или от 15 работни дни. В практиката за 2007 г. вече преобладава продължителността на спирането на работата непрекъснато „повече от 15 работни дни“. Ето защо незаконно е уволнението, извършено на 15-ия работен ден или изобщо до 15-ия работен ден от началото на спирането на дейността (р. № 234–07–III г. о. по гр. д. 1204/2004 г.). Но поставя се и въпросът: а законно ли е уволнението, извършено на 16-ия работен ден? Като се следва логиката на закона, който определя продължителността на спирането на работата и я измерва в „работни дни“ и за да запази същата мярка – в работни дни, би следвало да се приеме, че „повече от 15 работни дни“ са всъщност налице, когато е изминал и 16-ият ден на спиране на работата (р. № 497–07–IV г. о. по гр. д. 1841/2004 г., р. № 953–07–V г. о. по гр. д. 2280/2004 г.).

Причините за спирането на работата са ирелевантни и те не са елемент от състава на това основание за уволнение. Това могат да бъдат – ремонт на машините и съоръженията, станала авария в предприятието, извършвана профилактика в инсталациите и т.н. Тези причини не подлежат на съдебен контрол (р. № 691–07–I т. о. по гр. д. 82/2006 г.).

Основанието „**липса на качества на работника или служителя за ефективно изпълнение на работата**“ по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ през последните години е едно от често прилаганите основания за уволнение. И може би едно от основанията по чл. 328 КТ, в което творческата и разумна практика проявява находчивост и инвантивност в добрия смисъл на тези думи.

Разбира се, и през 2007 г. до ВКС достигнаха случаи на традиционни за чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ случаи на прилагане на това основание с оглед на конкретната работа, която изпълнява работникът или служителят: неумение за боравене и пресмятане на количества от управител на търговски обект в супермаркет (р. № 10–07–III г. о. по гр. д. 062/2004 г.), липса на бързина и сръчност на опаковач във фармацевтично предприятие (р. № 940–07–III г. о. по гр. д. 1771/2004 г., р. № 914–07–II г. о. по гр. д. 2203/2004 г. и др.).

По-интересни обаче са **новите моменти** в това основание, неговото обогатяване и в известен смисъл неговото „интелектуализиране“ и внасяне на повече култура в трудовите правоотношения. За ръководителя на търговски обект в супермаркет (вж. по-горе) липсата на необходимите качества се изразява още и в липса на комуникативност, инициативност, колегиалност, на умение за съобразяване с конкретната ситуация, на способност да се създаде добър микроклимат в предприятието (р. № 10–07–III г. о. по гр. д. 1062/2004 г.). А за служител, който заема ръководна длъжност – ръководител на банков клон – липсата на необходимите качества се изразява в неумение да координира дейността на клона с органите на изпълнителната власт, създаване на напрежение и конфликти в колектива и др. под. (р. № 630–07–I г. о. по гр. д. 2015/2004 г.).

Като важен проблем при уволнението на това основание се очертава доказването от работодателя на липсата на необходимите качества за изпълнение на възложената работа, които е посочил в заповедта за уволнение (р. № 33–07–III г. о. по гр. д. 981/2004 г.). Проблемът по-нататък е още, че заповедите за уволнение на това основание възпроизвеждат буквално текста на чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ, без да сочат конкретни факти, в които се изразява липсата на качества за изпълнение на възложената работа от уволнения работник или служител. Става въпрос за доказване на липсата на качества, които са посочени в заповедта за уволнение. А без да се посочват конкретните факти и работодателят да докаже пречките, които създава тяхната липса в конкретния случай за ефективно изпълнение на възложената

работа, уволнението е незаконно (р. № 195–07–III г. о. по гр. д. 1161/2004 г., р. № 1476–07–III г. о. по гр. д. 2751/2004 г., р. № 695–07–V г. о. по гр. д. 1732/2004 г., р. № 951–07–V г. о. по гр. д. 2120/2004 г., р. № 644–07–IV г. о. по гр. д. 1863/2004 г., р. № 1202–07–II г. о. по гр. д. 2488/2004 г. и др.).

Липсата на необходимите качества по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ не може да се обосновава с дисциплинарни нарушения. Основанието по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ е безвиновно основание за уволнение, а дисциплинарните нарушения са винаги виновно неизпълнение на трудовите задължения на работника или служителя. Уволнения по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ, за които в заповедта за уволнение се сочат дисциплинарни нарушения на работника или служителя, са незаконни (р. № 1359–07–III г. о. по гр. д. 2629/2004 г., р. № 1290–07–III г. о. по гр. д. 647/2005 г., р. № 685–07–V г. о. по гр. д. 2052/2004 г., р. № 667–07–II т. о. о по гр. д. 114/2006 г., р. № 932–07–II т. о. по гр. д. 183/2006 г. и др.).

Основанието за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ отразява трайно състояние на липса на необходимите качества, която се проявява многократно в ежедневната дейност на работника или служителя, а не някакво кратко-трайно или моментно състояние (р. № 1216–07–IV г. о. по гр. д. 2717/2004 г., р. № 831–07–II т. о. по гр. д. 46/2006 г., р. № 861–07–II т. о. по гр. д. 64/2006 г., р. № 866–07–II т. о. по гр. д. 63/2006 г. и др.).

Разпоредбата на **чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ** съдържа две отделни основания.

а) Липса на необходимото образование по чл. 328, ал. 1, т. 6, предл. 1 КТ. Необходимото образование е образованието по вид и степен (средно общо, средно специално, висше – с бакалавърска или магистърска степен – икономическо, техническо, медицинско и др.) за изпълнение на съответната работа или длъжност. То се определя в закон, акт на Министерския съвет, на министър и най-често от работодателя в длъжностната характеристика за заемане на съответната длъжност (р. № 204–07–III г. о. по гр. д. 1172/2004 г.). Когато се определя от работодателя, неговото определяне и изменение е въпрос на работода-

телска преценка по целесъобразност, която не подлежи на съдебен контрол (р. № 1080–07–IV г. о. по гр. д. 2540/2004 г., р. № 1093–07–IV г. о. по гр. д. 1049/2004 г., р. № 1450–07–I г. о. по гр. д. 345/2005 г., р. № 1458–07–I г. о. по гр. д. 405/2005 г., р. № 618–07–I т. о. по гр. д. 73/2006 г. и др.). В практиката преобладават случаите на определяне и промяна в необходимото образование, извършвани от работодателя: от едно към друго по вид и степен образование: от специалист „техническа експлоатация и техническа безопасност на труда“ със средно техническо – във висше техническо образование „електротехника и електроника“ (р. № 141–07–III г. о. по гр. д. 1058/2004 г.), за длъжността „оператор“ – от средно общо в средно специално (р. № 1358–07–II г. о. по гр. д. 107/2007 г.), за длъжността „общ работник и чистач“ – от основно в средно общо образование (р. № 1455–07–II г. о. по гр. д. 673/2007 г.) и др. Преди известно време масова промяна беше извършена в различните търговски акционерни дружества за „Електроразпределение“, при която известната от десетилетия длъжност „инкасатор“ с изискване за средно общо образование беше трансформирана в „електротехник по безопасност на труда“ или в „ел. монтьор по пласмент на ел. енергия“ с нови трудови задължения и изискване за средно или висше електротехническо образование (р. № 734–07–III г. о. по гр. д. 2005/2004 г.), промяна на изискването за шофьор от основно в средно техническо образование (р. № 1840–07–III г. о. по гр. д. 1709/2004 г.) и редица други подобни примери (р. № 1025–07–II т. о. по гр. д. 175/2006 г., р. № 795–07–I т. о. по гр. д. 134/2006 г., р. № 859–07–IV г. о. по гр. д. 2255/2004 г., р. № 1365–07–I г. о. по гр. д. 18/2005 г., р. № 1232–07–IV г. о. по гр. д. 2511/2004 г., р. № 301–07–IV г. о. по гр. д. 1354/2004 г. и т.н.).

б) Липса на необходимата професионална квалификация по чл. 328, ал. 1, т. 6, предл. 2 КТ. Прилагането на това второ основание за уволнение от съдебната практика все повече се разширява. То се изразява в изискване за владене на един или повече чужди езици (р. № 695–07–I г. о. по гр. д. 2046/2004 г., р. № 1536–07–IV г. о. по гр. д. 1034/

2005 г., р. 732–07–V г. о. по гр. д. 1794/2004 г.), компютърна грамотност (р. 576–07–I г. о. по гр. д. 2054/2004 г.) и др. Що се отнася до изискването за психическа годност за някои длъжности и работи, струва ми се, че то по-скоро се отнася до необходимите качества за изпълнение на възложената работа и е основание по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ, а не за професионална квалификация по чл. 328, ал. 1, т. 6, предл. 2 КТ, както приема ВКС в р. № 558–07–IV г. о. по гр. д. 1894/2004 г.

В заповедта за уволнение трябва да се посочи в какво точно се изразява промяната в изискването за образование и да се уточни „от какво в какво“ образование или професионалната квалификация се променя (р. № 409–07–I г. о. по гр. д. 1510/2004 г., р. № 285–07–IV г. о. по гр. д. 1457/2004 г., р. № 1121–07–IV г. о. по гр. д. 2614/2004 г., р. 1091–077–V г. о. по гр. д. 136/2005 г. и др.).

Новото изискване за по-високо образование или професионална квалификация трябва да е съществувало към момента на връчване на заповедта за уволнение (р. № 300–07–V г. о. по гр. д. 1396/2004 г., р. № 460–07–V г. о. по гр. д. 1645/2004 г.).

И двете основания за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ могат да се съвместяват, понеже, макар и различни, не са взаимно изключващи се и съществуват паралелно (р. № 252–07–III г. о. по гр. д. 1222/2004 г.). Всяко от основанията може да се съвместява и с основанието по чл. 328, ал. 1, т. 5 КТ (р. № 1282–07–V г. о. по гр. д. 2641/2004 г. и др.). Но и в тези случаи на уволнение работодателят трябва поотделно да доказва всяко от основанията за уволнение, на които се позовава, и уволнението се смята за законно, ако той докаже наличието на едното от тях.

Възстановяването на работа на незаконно уволнен работник или служител по чл. 328, ал. 1, т. 8 КТ. За прилагането на това основание е необходимо да се установи, че длъжността, която е заемал незаконно уволненият работник или служител, е същата, която заема работникът или служителят, който се уволнява по чл. 328, ал. 1, т. 8 КТ (р. № 854–07–I г. о. по гр. д. 1633/2004 г.). Необходимо е по-нататък възстановеният неза-

конно уволнен работник или служител да се яви, за да заеме предишната си работа, на която е възстановен по реда на чл. 345 ал. 1 КТ, а не само да е налице влязло в сила съдебно решение за възстановяването му на работа (р. № 406–07–II г. о. по гр. д. 1534/2004 г.).

Придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ. През 2007 г. ВКС се е произнесъл по два важни въпроса.

Първият от тях се отнася до прилагането на това основание за работници и служители, които са придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по реда на § 4 и § 5 ПЗР КСО. След известни колебания от предходните години през 2007 г. ВКС за първи път прие, че работодателят по своя преценка може да прекрати трудовия договор с работници или служители, придобили право на пенсия по посочения по-горе § 4 ПЗР КСО на основание чл. 328, ал. 1, т. 10 КСО, след като и щом като те са придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст (р. 146–07–III г. о. по гр. д. 1096/2004 г.). Това разрешение важи и за лицата, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по § 5 ПЗР КСО, тъй като моделът на правно разрешение е същият, какъвто е и моделът на § 4 ПЗР КСО. Това е правилното и отговарящо на законовата идея решение, което ще допринесе за преодоляване на колебанията по този въпрос в практиката на ВКС¹⁸.

Вторият въпрос се отнася до уволнението на работещи пенсионери по чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ. Практиката на ВКС и по него е **противоречива**. В р. № 1423–07–III г. о. по гр. д. 194/2005 г. ВКС приема, че работещият пенсионер може да бъде уволнен на основание чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ, а в р. № 883–07–I г. о. по гр. д. 2439/2004 г. – обратното: работещият пенсионер не може да бъде уволняван на основание чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ, „тъй като това основание веднъж вече е било приложено и упражнено и то не може да бъде повторно

¹⁸ За това становище вж. по-подробно в коментара „Уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ на работници и служители, които работят при условията на I и II категория труд“. – Във: Годишник „Трудови отношения-2008“. С.: ИК „Труд и право“, 2008, 513–521.

упражнено, макар и от друг работодател¹⁹. Това разбираше, струва ми се, противоречи на чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ. В тази законова разпоредба, както впрочем и в цялата законова уредба на уволнението в Кодекса на труда, такъв „принцип“ – за еднократност на използването на основанието за уволнение, не съществува и усилията за неговото въвеждане не могат да бъдат споделени. Преди всичко уволнението на работника или служителя по чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ се извършва по преценка на работодателя, когато съответното основание съществува към момента на уволнението. Никакви други ограничения с оглед на основанието, на което уволнението се извършва, действащото право не предвижда.

И все пак накратко две допълнителни съображения: а) основанието по чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ е приложимо при всяко трудово правоотношение, щом като е придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. А работещият пенсионер безспорно е придобил това право; б) подобно разбиране противоречи на трайните интереси на работещите пенсионери, защото рязко ще ограничи желанието на работодателите да сключват трудови договори с лица, получаващи пенсия за осигурителен стаж и възраст. А това ще внесе ненужно напрежение в иначе спокойния пазар на труда на тази масова категория от пенсионери в страната, което не е в интерес както на работещите пенсионери, така и на работодателите.

Промяна в изискванията за изпълнение на длъжността по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ. ВКС и през 2007 г. потвърждава своето становище от предходните години¹⁹, че това основание се прилага за промени в длъжностната характеристика на работника или служителя, вън от случаите, които предвижда чл. 328, ал. 1, т. 6 КТ (р. № 1232–07–IV г. о. по гр. д. 2511/2004 г., р. № 300–07–V г. о. по гр. д. 1396/2004 г., р. № 460–07–V г. о. по гр. д. 1645/2004 г. и др.). Тези промени най-често се изразяват в по-високи изисквания за продължителност на общ или специален трудов стаж и др. (р. № 845–07–V г. о. по гр. д. 1817/2004 г.). В току-що посоченото решение на ВКС

се приема, че промените в изискванията по т. 11 не могат да бъдат произволни, а свързани с нуждите на работата. И все пак не бива да се забравя, че изменението в длъжностната характеристика са въпроси на работодателска целесъобразност и те не подлежат на съдебен контрол, освен ако представляват злоупотреба с право или са свързани с недобросъвестно упражняване от работодателя на правата му по трудовото правоотношение по чл. 8, ал. 1 КТ²⁰. Важно е да се подчертае още един момент, върху който обръща внимание р. № 1232–07–III г. о. по гр. д. 2683/2004 г.: в заповедта за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 11 КТ трябва изрично да се посочва какви точно изисквания в длъжностната характеристика се променят и в какво се състои промяната в конкретния случай.

Обективна невъзможност за изпълнение на трудовия договор по чл. 328, ал. 1, т. 12 КТ. В р. № 1370–07–III г. о. по гр. д. 2688/2004 г. ВКС посочва, че това основание е налице, когато работникът или служителят не получи разрешение за носене на оръжие, а естеството на работата изисква това – например за служител „въоръжена охрана“ (р. № 856–07–I г. о. по гр. д. 1745/2004 г.); когато на професионален шофьор бъде отнето свидетелството за правоуправление на моторно превозно средство, и др. под. В заповедта за уволнение трябва да се посочи в какво точно се изразява обективната невъзможност за изпълнение на трудовия договор (р. № 689–07–IV г. о. по гр. д. 2169/2004 г.). Това основание обаче не би могло да бъде налице при промяна в здравното състояние на работника или служителя не само защото то е неопределено, но и защото, ако се отнася до болест, довела до трайна неработоспособност, или до здравни противопоказания, прекратяването на трудовия договор трябва да се извърши по чл. 325, т. 9 КТ, а не по чл. 328, ал. 1, т. 1 КТ (р. № 1432–07–I г. о. по гр. д. 161/2005 г.).

Уволнение на служители от ръководството на предприятието при сключен договор за управление по чл. 328, ал. 2 КТ. Практиката на ВКС през 2007 г. се отнася до няколко групи въпроси.

¹⁹ Преглед-04. – Юрид. свят, 2004, № 2, с. 138.

²⁰ Преглед-06. – Юрид. свят, 2007, № 2, с. 151.

Първата група включва въпроси за **приложното поле** на това основание. То се прилага само за предприятия в смисъл на стопански образувания. Този извод се извлича от съдържанието на договора за управление, който визира управление на стопанска дейност с бизнес програма и бизнес задача, постигане на печалба и други, които са все въпроси от управлението на стопанска дейност. То не се прилага за управлението на държавни органи – например при избор на нов кмет (р. № 640–07– III г. о. по гр. д. 1631/2004 г., р. № 518–07– II г. о. по гр. д. 1935/2004 г., р. № 466–07– IV г. о. по гр. д. 1939/2004 г.). Основанието за уволнение по чл. 328, ал. 2 КТ се прилага само към заварените служители от управител, сключил и започнал изпълнението на договор за управление, а не и към служители, които е назначил след въстъпването си в длъжност (р. № 640–07– III г. о. по гр. д. 1631/2004 г.).

Втората група се отнася до въпроси относно **договора за управление**. Тя включва всъщност два въпроса. Единият от тях се отнася до сключването и съдържанието на договора за управление. Този договор се сключва поначало за в бъдеще и има действие от момента, в който започне да го изпълнява. Това е, защото управленската дейност има действие занаяпред. Затова не бих могъл да споделя становището, изразено в р. № 1327–07–IV г. о. по гр. д. 2767/2004 г., че на този договор може да се придаде и обратно действие.

За да се приеме, че сключеният договор за управление е договор за управление по смисъла на чл. 328, ал. 2 КТ, е необходимо по своето съдържание той да отговаря на изискванията за него, установени в чл. 25 от Правилника за упражняване на правата на собственост в търговски дружества с държавно участие в капитала (обн., ДВ, бр. 51/2003 г.), т.е. да съдържа бизнес програма и бизнес задача, както и показатели, които управителят се задължава да постигне (р. № 1340–07–II г. о. по гр. д. 268/2007 г.).

Договор за управление може да се сключва за управление както на търговски дружества с държавно участие в капитала, така и с участие на частни лица в капитала (р. № 569–07–V г. о. по гр. д. 1958/2007 г.).

Правото на уволнение по чл. 328, ал. 2 КТ може да се упражнява и когато със същия управител като физическо лице е сключен втори и всеки следващ договор за управление, тъй като с него се възлага нов мандат за управление (р. № 1419–07–III г. о. по гр. д. 2736/2004 г., р. № 614–07–II г. о. по гр. д. 1588/2004 г., р. № 1417–07–I г. о. по гр. д. 254/2005 г.). Нещо повече. С р. № 810–07–I г. о. по гр. д. 173/2006 г. се приема, че е достатъчно сключването на нов договор за управление, с нов мандат, без да се изисква и без да е необходимо да се установява и доказва, че през новия мандат управителят има нова бизнес задача.

По своята правна природа договорът за управление е граждански мандатен договор (р. № 1327–07–IV г. о. по гр. д. 2767/2004 г.).

Третата група от въпроси се отнася до кръга от служители, които могат да бъдат уволнявани на това основание. Това са заварените служители от управителя със сключен договор за управление, но не всички, а само онези от тях, които са **служители от ръководството на предприятието**. Това са служители, на които по трудовото им правоотношение са възложени функции на ръководство на трудовия процес – на определена дейност или на структурни звена в предприятието (началник-отдели, служби и др. под.). Такива са например: главен финансов ревизор (р. № 1426–07–III г. о. по гр. д. 21/2005 г.), началник-отдел в предприятие (р. № 790–07– IV г. о. по гр. д. 2418/2004 г., р. № 639–07–V г. о. по гр. д. 1727/2004 г., р. 490–07–I г. о. по гр. д. 1867/2004 г., р. 1417–07–I г. о. по гр. д. 254/2005 г.), директор в държавна агенция (р. № 1000–07–II т. о. по гр. д. 215/2006 г.), управител на почивна база (р. № 653–07–V г. о. по гр. д. 2015/2004 г.), главен счетоводител (р. № 898–07–V г. о. по гр. д. 1825/2004 г.). Достатъчен е обективният факт на изпълнение на съответната длъжност на служител от ръководството на предприятието. Без значение е обстоятелството, че управителят е увеличил трудовото възнаграждение на съответния служител след въстъпването на управителя в длъжност (р. № 1452–07–I г. о. по гр. д. 429/2005 г.). Служители от ръководството са служители, от дейността на

които зависи успехът в дейността на предприятието (р. № 474–07–I т. о. по гр. д. 9/2006 г.).

Не е служител от ръководството на предприятието лице, което изпълнява временно ръководни функции (р. № 1012–07–I г. о. по гр. д. 2458/2004 г.), защото след известно време ще се „завърне“ на постоянно изпълняваната от него длъжност, която не е на служител от ръководството; ръководител на сектор в главното счетоводство, защото ръководството на отдела, част от който е и секторът, се осъществява от главния счетоводител (р. № 569–07–V г. о. по гр. д. 1958/2004 г.) и др. под.

При колебание относно принадлежността на дадена длъжност към категорията на длъжности на служители от ръководството на предприятието по смисъла на § 1, т. 3 ДР КТ съдът взема предвид длъжностната характеристика за съответната длъжност.

Четвъртата група се отнася до **мотивиране на заповедта за уволнение** по чл. 328, ал. 2 КТ. Работодателят е длъжен само да се позове на сключения договор за управление, без да е необходимо да излага мотиви относно професионалната квалификация на съответния служител или степента на изпълнение на неговите служебни задължения, стига да е извършил уволнението в рамките на 9-месечния срок по чл. 328, ал. 2, изр. 2 КТ (р. № 144–07–III г. о. по гр. д. 111/2004 г.).

В. Право на подбор (чл. 329 КТ)

Подборът се прилага само при извършване на уволнение на основание чл. 328, ал. 1, т. 2 и 3 КТ – при закриване на част от предприятието, съкращаване в щата и намаляване обема на работата (р. № 20–07–III г. о. по гр. д. 452/2004 г.). **Критериите за извършване на подбора** са установени изрично и изчерпателно изброени в чл. 329, ал. 1 КТ: квалификацията на работниците и служителите и качеството на изпълнението на възложената работа – „които работят по-добре“ (р. № 6–07–III г. о. по гр. д. 1057/2004 г., р. № 7–07–III г. о. по гр. д. 1059/2004 г.). Тези критерии са обобщено установени в чл. 329, ал. 1 КТ. Но при тяхното прилага-

не в отделните предприятия и организации те се конкретизират според предмета и дейността на изпълняваните функции. Тези два критерия се прилагат заедно, т.е. кумулативно. Пренебрегването или подценяването на който и да е от тях прави подбора незаконен, а на това основание и уволнението е незаконно (р. № 275–07–III г. о. по гр. д. 1249/2004 г.). „Квалификацията“ се изразява в придобитото по степен и вид образование, допълнителната квалификация, професионалния опит и трудов стаж, уменията, сръчността и количеството на извършваната работа (р. № 722–07–I г. о. по гр. д. 1741/2004 г., р. № 317–07–V г. о. по гр. д. 1576/2004 г., р. № 1203–07–V г. о. по гр. д. 2599/2004 г.). Впрочем „квалификацията“ е комплексен критерий и обобщение, което включва всички аспекти и компоненти на качеството на работната сила на работника или служителя. Освен посочените по-горе нейни елементи към нея трябва да бъдат прибавени и други елементи извлечени от съдебната практика: мобилност, инициативност на работника или служителя, способността му да работи в екип, взаимозаменяемост и др. под. Обобщена е и оценката за другия критерий – „по-добрата“ работа. Тя включва оценка на нивото на изпълняваната работа и производителността на труда и изобщо индивидуалния принос на работника или служителя. Към тези негови елементи се добавят още: утвърждаване на доброто име на предприятието, извършени дисциплинарни нарушения (р. № 699–07–III г. о. по гр. д. 1994/2004 г.). Подборът се основава на комплексна оценка, т.е. на общото и кумулативно прилагане на двата критерия (р. № 1247–07–IV г. о. по гр. д. 2781/2004 г., р. № 813–07–V г. о. по гр. д. 2150/2004 г., р. № 877–07–V г. о. по гр. д. 1821/2004 г. и др.). Ако подборът не е извършен по установените в чл. 329, ал. 1 КТ критерии, а по други, които работодателят е въвел по своя инициатива, подборът е незаконен, а това води и до незаконност на уволнението (р. № 719–07–I г. о. по гр. д. 1677/2004 г., р. № 1123–07–III г. о. по гр. д. 2385/2004 г. и др.). И обратно: когато подборът е извършен по критериите, предвидени в чл. 329, ал. 1 КТ, при наличието на съответното законово основание, той прави законосъобразно и уволнението ка-

то цяло (р. № 1210–07–III г. о. по гр. д. 2398/2004 г.). Законът не установява форма за провеждане на подбора и не изисква писменото му документирание (р. № 416–07– V г. о. по гр. д. 1643/2004 г.).

Не е достатъчно само в заповедта за уволнение да се посочи, че подборът е извършен по критериите, предвидени в чл. 329, ал. 1 КТ. Необходимо и важно е работодателят да установи и докаже пред съда, включително и със свидетелски показания, че подборът е фактически, реално извършен според критериите, установени в закона (р. № 637–07–III г. о. по гр. д. 1724/2004 г.).

Подборът е задължителен, когато се съкращава една или повече длъжности от всички еднакви длъжности (р. № 624–07–V г. о. по гр. д. 1975/2004 г.), а не е задължителен, когато се съкращава единствена длъжност от даден вид или всички длъжности от същия вид и работодателят желае да запази работник или служител, чиято длъжност се съкращава, а да уволни друг, заемащ същата или сродна длъжност, но който работи по-добре. Когато се извършва подбор, независимо от това дали той е задължителен, или се провежда по преценка на работодателя, работодателят е длъжен да провежда подбора по критериите, установени в чл. 329, ал. 1 КТ (р. № 664–07–III г. о. по гр. д. 1923/2004 г., р. № 405–07–II г. о. по гр. д. 1533/2004 г., р. № 1034–07–II г. о. по гр. д. 1780/2004 г. и др.).

Уволнението е незаконно както в случаите, в които подборът е бил задължителен, а работодателят не го е извършил, така и в случаите, в които задължителния подбор е бил извършен от работодателя, но не според критериите, предвидени в чл. 329, ал. 1 КТ. Уволнението е незаконно и когато, макар че подборът не е бил задължителен, работодателят е прибягнал до него, но не го е извършил според критериите, предвидени в чл. 329 КТ. Това е, защото подборът в тези случаи е част от правото на уволнение на работодателя и неговото неизвършване или извършването му не според критериите, предвидени в закона, прави уволнението незаконно (р. 295–07–IV г. о. по гр. д. 1389/2004 г., р. № 1570–07–IV г. о. по гр. д.

2250/2004 г., р. № 124–07–I г. о. по гр. д. 135/2006 г. и др.).

Х. ДИСЦИПЛИНАРНО УВОЛНЕНИЕ (ЧЛ. 186–198, ЧЛ. 330, АЛ. 2, Т. 6 КТ)

Основните въпроси, около които се съсредоточава практиката на ВКС през 2007 г. по дисциплинарното уволнение, са:

Наличие на тежко нарушение на трудовата дисциплина. Понятието „тежко нарушение на трудовата дисциплина“, или което е все едно – „тежко дисциплинарно нарушение“²¹ съдържа две групи от правни признаци: първата, която го характеризира като „нарушение на трудовата дисциплина“, и втората – като „тежко“ нарушение на трудовата дисциплина. Съкупността от тях образуват състава „тежко нарушение на трудовата дисциплина“ като основание за налагане на дисциплинарно уволнение. Отсъствието на който и да е от признаците от тези две групи прави уволнението незаконно. Този извод произтича от чл. 190, ал. 1, т. 7 КТ (р. № 691–07–II г. о. по гр. д. 125/2006 г., р. № 39–07–III г. о. по гр. д. 990/2004 г.).

Понятието „нарушение на трудовата дисциплина“ е легално определено в чл. 186, изр. 1 КТ, което гласи: „Виновното неизпълнение на трудовите задължения е нарушение на трудовата дисциплина“. През 2007 г. ВКС е имал няколко случая на спорове за законността на дисциплинарно уволнение, в които приема, че не е налице „нарушение на трудовата дисциплина“. А щом то не е налице, не е налице и тежко нарушение на трудовата дисциплина като основание за дисциплинарно уволнение. Такива случаи: отсъствие на работник поради отпуск по болест въз основа на издаден болничен лист, който впоследствие е бил отменен („анулиран“) като незаконно издаден. В тези случаи ВКС приема, поради липса на данни

²¹ Два термина – „тежко нарушение на трудовата дисциплина“ и „тежко дисциплинарно нарушение“, са синоними. Кодексът на труда си служи и с двата – „нарушение на трудовата дисциплина“ се употребява в чл. 186, 187, 189, ал. 2, чл. 190, ал. 1, т. 3 и 7 КТ, „дисциплинарно нарушение“ – в чл. 194, ал. 2 КТ и др.

за съзнателно участие на ищеца в издаването на процесния болничен лист и неговата добросъвестност при ползването му, и, струва ми се, с основание, че не е налице дисциплинарно нарушение, защото липсва виновно поведение на уволнения работник или служител (р. № 1087–07–II г. о. по гр. д. 2597/2004 г., р. № 757–07–IV г. о. по гр. д. 2344/2004 г., р. № 836–07–IV г. о. по гр. д. 2258/2004 г. и др.), или когато служителят е отсъствал от работа повече от 2 последователни работни дни, защото като общински съветник е участвал в Национално съвещание на общинските съвети и за това време е ползвал отпуск по чл. 157, т. 5 КТ (р. № 539–07–IV г. о. по гр. д. 1896/2004 г.) и др. под.

Повече въпроси поставя наличието на **тежко** нарушение на трудовата дисциплина. Неговата характеристика на „тежко“ нарушение на трудовата дисциплина е само легално установено, но не е легално определено. То е оценъчно правно понятие, съдържанието на което се разкрива по тълкувателен път от доктрината и от съдебната практика²². ВКС е имал случаи да се произнесе по тези въпроси. Те могат да бъдат разделени на **две** групи.

Първата се отнася до случаи, при които ВКС се произнася по самата квалификация „**тежко**“ на дисциплинарното нарушение. ВКС го определя като „обобщена квалификация на всички признаци и обстоятелства, при които дисциплинарното нарушение е извършено от работника или служителя“. То отчита важността на неизпълнените трудови задължения, продължителността на времето, през което те не са били изпълнявани, формата и степента на вината на провинилия се работник или служител, вредните последици от него и т.н. (р. № 39–07–III г. о. по гр. д. 990/2004 г., р. 691–07–II т. о. по гр. д. 125/2006 г. о.). ВКС приема, че то е налице, когато работникът, след като е започнал ползването на разрешения му платен годишен отпуск, се е разболял, издаден му е болничен лист за отпуск поради временна неработоспособност, и след като е прекъснал ползването на платения си годишен отпуск и е използвал от-

пуска си по болничния лист, е продължил да ползва платения си годишен отпуск, без да уведоми или да поиска и да получи разрешение от работодателя да продължи да ползва платения си годишен отпуск (р. № 1540–07–III г. о. по гр. д. 437/2005 г., р. № 1549–07–III г. о. по гр. д. 8/2007 г.). Тежко е и нарушението, когато служителят е поискал разрешение от работодателя да ползва отпуск за посещаване на очни занятия като задочник, но без да дочака писменото разрешение на работодателя, отсъствал от работа 3 седмици (р. № 1503–07–III г. о. по гр. д. 190/2005 г.).

Не е налице тежко нарушение по чл. 190, ал. 1, т. 2 КТ когато работникът или служителят е бил в невъзможност да дочака получаването на разрешение, защото подадената от него молба не е била докладвана на директора (р. № 303–07–IV г. о. по гр. д. 1442/2004 г.).

Преценката за наличие на тежко дисциплинарно нарушение по чл. 190, ал. 1 или по чл. 187 КТ подлежи на съдебен контрол.

Системни нарушения по чл. 190, ал. 1, т. 3 КТ. ВКС приема, че това нарушение е налице, когато служителка от общината се отнася „некоректно към граждани, създава конфликти и уронва доброто име на общината – работодател“ (р. № 1528–07–III г. о. по гр. д. 2798/2004 г.). Разбира се, че това поведение е укороимо и всяко от посочените дисциплинарни нарушения би могло да бъде и „тежко“ и да обоснове налагането и на дисциплинарно уволнение. Това, което обаче в случая не е видно от мотивите на решението, е описанието на конкретните случаи на тези нарушения и наличието на най-малко 3 отделни дисциплинарни нарушения (арг. чл. 7 ОПВТР), за да се обоснове, че са налице „системни нарушения“ по смисъла на чл. 190, ал. 1, т. 3 КТ. Не би могло да се сподели и р. 1001–07–III г. о. по гр. д. 2327/2004 г., според което са налице „системни нарушения“ по смисъла на чл. 190, ал. 1, т. 3 КТ, когато са извършени най-малко 3 дисциплинарни нарушения, от които „поне за едното не е наложено дисциплинарно наказание“. Интересно е откъде съдебният състав е извел този аргумент. Не ми е известно нормативно правило в

²² Василев, А. – Във: Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев. Коментар на Кодекса на труда..., 590–591; Мръчков, В. Трудово право..., 610–615.

действащото законодателство, което да съдържа подобно разрешение!²³

Злоупотреба с доверието на работодателя (чл. 190, ал. 1, т. 4 КТ). Това тежко дисциплинарно нарушение е налице при неправомерно изнасяне от работника на алуминиеви отпадъци от предприятието и съзнателното им укриване в автобуса и отказа охраната на предприятието да извърши проверка в него (р. № 379–07–III г. о. по гр. д. 2554/2004 г.); при отправена заплаха от учителя към дядото на ученик в училището, че „може да помогне, но може и да навреди на внука му в училище“ (р. № 558–07–I г. о. по гр. д. 1658/2004 г.); при внесена по-висока оценка на ученик от учителка срещу платена парична сума (р. № 1345–07–I г. о. по гр. д. 2789/2004 г.) и др.

В заповедта за уволнение на това основание трябва да се сочат конкретните дисциплинарни нарушения и прояви, в които се обективира злоупотребата с доверие. Ако това не е направено, а само се възпроизвежда текстът на чл. 190, ал. 1, т. 4 КТ, заповедта е незаконна. Недопустимо е непълнотата на заповедта за уволнение относно отделните дисциплинарни нарушения да се „попълва“ с изнасяне на факти и прояви от неправомерното поведение на работника или служителя едва пред съда и още по-малко в касационното производство. Това поставя ищеца в състояние на процесуална изненада и нарушава неговото конституционно право на защита. Той трябва да знае от заповедта за уволнение за какви дисциплинарни нарушения е уволнен, за да може да се брани срещу тях при оспорване на законността ѝ с исковите по чл. 344, ал. 1, т. 1–3 КТ (р. № 749–07–I г. о. по гр. д. 2211/2004 г., р. № 1213–07–IV г. о. по гр. д. 2520/2004 г., р. № 1238–07–IV г. о. по гр. д. 2576/2004 г., р. № 1297–07–V г. о. по гр. д. 2713/2004 г.).

Други тежки дисциплинарни нарушения (чл. 190, ал. 1, т. 7 КТ). Тежките дисциплинарни нарушения са примерно изброени в чл. 190, ал. 1, т. 1–6 КТ. Вън от тях всяко друго

дисциплинарно нарушение по чл. 187, т. 1–9 КТ, включително и нарушенията по чл. 187, т. 10 КТ, с оглед на конкретните си признаци може да се окаже тежко (забрана за явяване на работа с алкохолно съдържание над 0,5 промила в кръвта за работниците и служителите в АЕЦ „Козлодуй“ – р. № 770–07–II т. о. о по гр. д. 32/2006 г.; при констатирани липси в голям размер – 10 830 лв., при сключен договор за бригадна отговорност с отчетници по чл. 209 КТ – р. № 1244–07–IV г. о. по гр. д. 2657/2004 г.; отсъствие на огънор от работното място, защото се е отбил с приятел в питейно заведение в продължение на 2 часа (от 12 до 14 часа), по време, когато е включена парната инсталация, след което се е върнал на работното си място в нетрезво състояние (с 1,7 промила алкохол в кръвта) – р. № 264–07–IV г. о. по гр. д. № 964–07–III г. о. по гр. д. 2062/2007 г.); шофьор в банка, превозващ пари на банката, който в нарушение на Инструкцията за инкасовата дейност на търговските банки напуснал автомобила с ключовете на колата, с което е улеснил кражбата на значителна сума пари (р. № 1110–07–II г. о. по гр. д. 2595/2004 г.), както и: р. № 764–07–I г. о. по гр. д. 2201/2004 г., р. № 971–07–I г. о. по гр. д. 2350/2004 г., р. № 1250–07–I г. о. по гр. д. 2477/2004 г., р. № 1397–07–I г. о. по гр. д. 151/2005 г. и др.

Макар и близко, но различно по съдържание от „злоупотребата на доверието на работодателя“ е основанието **„уронване на доброто име на предприятието“ по чл. 187, т. 8 КТ.** „Злоупотребата с доверието“ е винаги умишлено (извършено с пряк умисъл) поведение, при което провинилият се работник или служител извлича изгода за себе си или за трето лице, т.е. резултатно дисциплинарно правонарушение, а уронване на доброто име е формално дисциплинарно правонарушение, което може да бъде извършено както умишлено, така и по непредпазливост (р. № 491–07–I т. о. по гр. д. 11/2006 г., р. № 722–07–I т. о. по гр. д. 167/2006 г.).

Задължението на работодателя да изслуша провинилия се работник или служител преди налагане на дисциплинарното наказание, включително и дисциплинарното уволнение по

²³ За системните нарушения по чл. 190, ал. 1, т. 3 КТ вж. **Мръчков, В.** Системни нарушения на трудовата дисциплина. – Труд и право, 2004, № 2, 8–12, както и Преглед-06. – Юрид. свят, 2007, № 2, 156.

чл. 193, ал. 1 КТ, продължава да поражда спорове.

Работодателят е длъжен да поиска обясненията на провинилия се работник или служител по всяко време след узнаване на дисциплинарното нарушение и за всяко от тях в рамките на дисциплинарното производство, без да обяснява на работника или служителя, че тези обяснения се искат в рамките на дисциплинарно производство, тъй като такава изискване не е предвидено в закона (р. № 94–07–III г. о. по гр. д. 1043/2004 г., р. № 490–07–II г. о. по гр. д. 1891/2004 г., р. № 1214–07–V г. о. по гр. д. 82/2005 г.). Работникът или служителът има право да откаже да даде поисканите му устни или писмени обяснения на работодателя съгласно чл. 193, ал. 3 КТ (р. № 79–07–III г. о. по гр. д. 986/2004 г.). Даването на тези обяснения е част от правото на защита на работника или служителя в дисциплинарното производство и той може да се ползва от нея по своя преценка. Задължението на работодателя по чл. 193, ал. 1 КТ е изпълнено и когато работникът или служителът е дал писмени обяснения само по част от въпросите, свързани с дисциплинарното нарушение. В тези случаи е налице отказ да даде обяснения по останалите въпроси. А това е въпрос на негова преценка и на упражняване на неговото право на защита. Работодателят и в тези случаи е изпълнил задължението си по чл. 193, ал. 1 КТ (р. 265–07–IV г. о. по гр. д. 1380/2004 г.).

Писмените обяснения от работника или служителя могат да бъдат поискани и от длъжностно лице на работодателя. Важно е в този случай те да бъдат предоставени на работодателя и той да ги получи преди връчване на заповедта за дисциплинарно уволнение на работника или служителя, за да се приеме, че заповедта за дисциплинарно уволнение е издадена при спазването на чл. 193, ал. 1 КТ (р. № 1363–07–IV г. о. по гр. д. 172/2005 г., р. № 1163–07–IV г. о. по гр. д. 2524/2004 г., р. № 1214–07–V г. о. по гр. д. 2381/2004 г.).

Дисциплинарното уволнение се налага от работодателя в рамките на сроковете по чл. 194, ал. 1 КТ. Дисциплинарно уволнение, наложено извън сроковете по чл. 194, ал. 1 КТ, е незаконно (р. № 196–07–III г. о. по гр. д.

1162/2004 г.). Разпоредбата на чл. 194, ал. 1 КТ е императивна, сроковете, които тя установява – преклузивни, и спазването им – задължително. Съдът следи служебно за тяхното спазване (р. № 1119–07–II г. о. по гр. д. 2580/2004 г., р. № 1396–07–IV г. о. по гр. д. 744/2005 г.).

Общото впечатление и през 2007 г. е, че в редица случаи заповедите за дисциплинарно уволнение не са мотивирани и не съдържат реkvизитите, които императивно установява за тях чл. 195, ал. 1 КТ, а това ги прави незаконни само на това основание поради противоречието им с императивната норма на **чл. 195, ал. 1 КТ** (р. № 466–07–V г. о. по гр. д. 1948/2004 г.). Най-честите нарушения на чл. 195, ал. 1 КТ се състоят в липсата на описание на извършеното от провинилия се работник или служител дисциплинарно нарушение или дисциплинарни нарушения, за което или за които се налага дисциплинарното уволнение. Продължават да се издават заповеди за дисциплинарно уволнение с общи формулировки, които възпроизвеждат законовите текстове, като например „неизпълнение на трудовите задължения и системни нарушения на трудовата дисциплина“ (р. № 793–07–III г. о. по гр. д. 1702/2004 г., р. № 912–07–IV г. о. по гр. д. 2147/2004 г., р. № 919–07–IV г. о. по гр. д. 2268/2004 г., р. № 965–07–IV г. о. по гр. д. 2200/2004 г., р. № 784–07–I т. о. по гр. д. 152/2006 г., р. № 1079–07–II т. о. по гр. д. 192/2006 г. и др.). В зависимост от характера на дисциплинарното нарушение или на дисциплинарни нарушения не се сочат фактите от неговия състав: например при дисциплинарно уволнение за уронване на престижа на предприятието – конкретните факти от поведението на работника или служителя, които уронват престижа на предприятието; при уволнение поради системни нарушения – конкретните три и повече дисциплинарни нарушения и т.н. (р. № 17–07–IV г. о. по гр. д. 2328/2004 г., р. № 854–07–IV г. о. по гр. д. 2122/2004 г. и др.). В други случаи пък в заповедта за уволнение не се посочва датата, на която е извършено съответното дисциплинарно нарушение, което противоречи на изричното изискване на чл. 195, ал. 1 КТ. А това не позволява да се прецени дали заповедта за уволнение е издадена в сроковете по чл. 194, ал. 1 КТ, което я пра-

ви незаконна само на това основание (р. № 1103–07–III г. о. по гр. д. 2373/2004 г., р. № 980–07–II г. о. по гр. д. 2396/2004 г., р. № 1139–07–II г. о. по гр. д. 2435/2004 г., р. № 1209–07–V г. о. о по гр. д. 2747/2004 г. и др.).

В някои съдебни решения се полагат усилия по тълкувателен път да се изведат общият смисъл и предназначение на чл. 195, ал. 1 КТ. Пример за това е р. № 983–07–V г. о. по гр. д. 2274/2004 г. В него сполучливо се изтъква, че мотивирането на заповедта за дисциплинарно уволнение по чл. 195, ал. 1 КТ внася яснота в основанието за дисциплинарното уволнение и позволява на работника или служителя да насочи защитата си, като се подготвя да оспорва нейната законосъобразност чрез опровергаване на фактите и на основанието, на което е издадена. В други случаи, когато например се посочва, че мотивирането на заповедта за дисциплинарно уволнение „произтича от равнопоставеността на страните, както **във всички гражданскоправни отношения, както то е и трудовото правоотношение**“ (цит. р. № 983–07–V г. о. по гр. д. 2274/2004 г.), това не е сполучливо. Тук ВКС е отишъл твърде далече в своите обобщения и е върнал трудовото право в XIX век.

XI. ПРЕДВАРИТЕЛНА ЗАКРИЛА ПРИ УВОЛНЕНИЕ (чл. 333 КТ)

Първата група от въпроси се отнася до **кръга на закриляните лица по чл. 333, ал. 1 КТ**. Споровете възникват най-често за закриляните лица по чл. 333, ал. 1, т. 3 и 4 КТ.

Закриляните лица по **чл. 333, ал. 1, т. 3 КТ** са работниците и служителите, боледуващи от някоя от болестите, предвидени в Наредба № 5 на министъра на здравеопазването от 1987 г. (съкр. Нар. 5/1987 г.). Тези болести, изчерпателно изброени, са: исхемична болест на сърцето, активна форма на туберкулоза, онкологично заболяване, захарна болест, психическо заболяване и професионални болести по чл. 56 КСО. Съгласно чл. 2 Нар. 5/1987 г. наличието на съответната болест се установява и доказва с представянето на медицински удосто-

верения като: болнични листове, епикризи, удостоверения, издадени от органите на експертизата на работоспособността, и др. Това изброяване е примерно и всяко друго медицинско удостоверение, което установява съответната болест, е доказателство за нейното наличие (р. № 16–07–III г. о. по гр. д. 464/2005 г.).

За осъществяване на предварителната закрила при уволнение по чл. 333, ал. 1, т. 3 КТ законът (чл. 333, ал. 2 КТ и Нар. 5/1987 г.) възлага на работодателя определени задължения. Това са неговите задължения да иска и събира сведения от работниците и служителите дали страдат от болестите, определени в Нар. 5/1987 г., когато възнамерява да предприеме уволнението им на основанията по чл. 333, ал. 1 КТ да иска предварително мнението на ТЕЛК за здравното им състояние и за предприеманото уволнение, след което го представя на съответната инспекция по труда заедно с искането за даване на разрешение и т.н. Тези задължения са част от предварителната закрила при уволнение (р. № 1241–07–IV г. о. по гр. д. 2774/2004 г., р. № 930–07–II г. о. по гр. д. 2164/2004 г.).

Когато работникът или служителят в отговор на поканата на работодателя му съобщава, че страда от някоя от болестите по Нар. 5/1987 г., той не е длъжен да му предоставя медицинска документация за това. Такава документация се намира в ТЕЛК и ако работодателят подлага на съмнение това обстоятелство, би могъл да получи информация по този въпрос от ТЕЛК (р. № 1471–07–I г. о. по гр. д. 71/2005 г.).

Когато работодателят иска сведения от работници или служители дали страдат от болестите по Нар. 5/1987 г., той трябва да им предоставя достатъчно време да се подложат на медицински преглед и изследвания, за да установят дали не страдат от някоя от тези болести, а не да иска отговор в неразумно кратко време, което не позволява установяване на здравословното им състояние въз основа на медицински преглед и изследване. В такава обстановка на прибързан отговор, ако впоследствие при уволнение се установява, че работникът към този момент е страдал от една от болестите

по Нар. 5/1987 г., ВКС приема, че уволнението е незаконно (р. № 201–07–III г. о. по гр. д. 1167/2004 г.).

ВКС е имал възможност да се произнесе и по смисъла на мнението на ТЕЛК и неговото представяне на Инспекцията по труда. В р. № 1065–07–I г. о. по гр. д. 2307/2004 г. ВКС посочва, че предназначението на това мнение е „за да се съобрази Инспекцията по труда с него“. Струва ми се, че това не е правилно. Мнението на ТЕЛК се изисква, за да позволи на Инспекцията по труда да се произнесе по исканото разрешение при пълно изясняване на обстановката, при която се иска разрешението, и за да може тя да приеме обосновано решение по него. Но това мнение няма задължителна сила за нея. Тя е свободна да възприеме или не становището на ТЕЛК и по своя преценка да приеме решение, което смята за правилно. То е валидният властнически акт, който има правно значение за законността на уволнението, а не мнението на ТЕЛК.

Работниците и служителите, които ползват разрешен им законоустановен отпуск, са закриляни при уволнение съгласно **чл. 333, ал. 1, т. 4 КТ**. Без значение е видът на отпуска – платен годишен, неплатен, учебен, отпуск поради временна неработоспособност и т.н. Не е достатъчно само отпускът да е разрешен. Необходимо е работникът или служителът да е започнал ползването му. Само тогава той се ползва от закрилата по чл. 333, ал. 1, т. 4 КТ (р. № 666–07–II г. о. по гр. д. 1681/2004 г.).

Когато отпускът е поради временна неработоспособност, необходимо е издаденият за тази цел болничен лист да е валиден и действателен. Ако болничният лист е отменен по съответния ред, основанийето за ползване на съответния законоустановен отпуск по чл. 333, ал. 1, т. 4 КТ е отпаднало и не съществува, поради което съответният работник или служител не се ползва от предварителната закрила при уволнение (р. № 1322–07–III г. о. по гр. д. 2006/2004 г.).

Необходимо и достатъчно е работникът или служителът да е започнал ползването на разрешения отпуск. Обстоятелството, че през времето, когато той ползва отпуск по болест, е бил случайно в предприятието и е намерен на

работното му място и заповедта за уволнение му е връчена на някое от основанията по чл. 333, ал. 1 КТ, без да се иска разрешение от Инспекцията по труда, прави уволнението незаконно, тъй като искането и получаването на разрешение в този случай е било необходимо, понеже лицето е ползвал разрешен му законоустановен отпуск (р. № 856–07–II т. о. по гр. д. 152/2006 г.).

При уволнение на някое от основанията, при които се извършва подбор по чл. 329, ал. 1 КТ, работодателят първо извършва подбора на общо основание и ако в резултат на подбора предстои уволнение на лице, което се ползва от закрилата по чл. 333, ал. 1 КТ, иска разрешение за уволнението му от съответния компетентен орган, след което, ако го получи, извършва уволнението (р. № 907–I г. о. по гр. д. 2363/2004 г., р. № 528–07–V г. о. по гр. д. 1959/2004 г., р. № 566–07–V г. о. по гр. д. 1747/2004 г. и др.). Впрочем тези работници и служители не са изключени поначало от кръга на лицата, между които се върши подборът, а само след като подборът бъде извършен и уволнението се „насочва“ към тях, те се ползват от закрилата по чл. 333 КТ.

Съгласно чл. 333, ал. 2 КТ за уволнението на трудоустроени работници и служители и работници и служители, които страдат от болестите по Нар. 5/1987 г. (чл. 333, ал. 1, т. 2 и 3 КТ), работодателят е длъжен да поиска и мнението на ТЕЛК, след получаването на което го изпраща на Инспекцията по труда заедно с искането за разрешение за уволнението на съответния закрилян работник или служител. Ако работодателят не изпълни своето задължение (по чл. 333, ал. 2 КТ), уволнението е незаконно, даже и ако Инспекцията по труда е дала разрешение за него. Това е, защото работодателят в тези случаи не е изпълнил своето задължение по чл. 333, ал. 2 КТ и защото самото разрешение на Инспекцията по труда е дадено, без да е налице мнението на ТЕЛК (р. № 756–07–III г. о. по гр. д. 2056/2004 г., р. № 1065–07–I г. о. по гр. д. 2307/2004 г.).

Разрешението за уволнение на Инспекцията по труда се изисква само за уволнението на основанията, изчерпателно изброени в чл. 333, ал. 1 КТ. А това са основанията: закри-

ване на част от предприятието, съкращаване в щата, намаляване обема на работата, липса на необходимите качества за изпълнение на възложената работа, изменение на изискванията за заемане на длъжността, ако работникът или служителят не отговаря на тях и при дисциплинарно уволнение (чл. 333, ал. 1 във вр. с чл. 328, ал. 1, т. 2, 3, 5 и 11 и чл. 330, ал. 2, т. 6 КТ).

Втората група от работници и служители, които се ползват от предварителна закрила при уволнение, са **синдикалните дейци по чл. 333, ал. 3 КТ**. ВКС и през 2007 г. поддържа своето становище, че от тази закрила се ползват само председателят и секретарят по организационните въпроси на синдикално ръководство в предприятието (р. № 1365–07–III г. о. по гр. д. 2525/2004 г., р. № 949–07–V г. о. по гр. д. 2021/2004 г.).

Предварителната закрила при уволнение на синдикалните дейци продължава, докато заемат съответната изборна синдикална „длъжност“ и 6 месеца след това (р. № 142–07–III г. о. по гр. д. 1099/2004 г.).

Третата група от въпроси се отнася до приложението на **чл. 333, ал. 4 КТ**, съгласно който в колективния трудов договор може да се предвиди, че при съкращаване в щата и намаляване обема на работата уволнението на работник или служител се извършва след предварителното съгласие на синдикалния комитет в предприятието.

За прилагането на закрилата по чл. 333, ал. 4 КТ е необходимо преди всичко да е налице сключен и действаш колективен трудов договор, в който изрично е предвидена тази закрила и който се прилага към съответните работници и служители по чл. 57 КТ (р. № 448–07–III г. о. по гр. д. 1541/2004 г., р. № 450–07–III г. о. по гр. д. 1543/2004 г., р. № 1054–07–II г. о. по гр. д. 204/2006 г., р. № 272–07–V г. о. по гр. д. 1562/2004 г. и др.). Наред с това ВКС настоява, и с основание, че е необходимо в колективния трудов договор изрично да е предвидено, че уволнението поради съкращаване в щата и намаляване обема на работа се извършва след **предварителното съгласие** на съответния синдикален орган в предприятието⁴. Ако в колективния трудов договор е предвидено, че за уволнението на тези две основания се

изисква „предварителното становище на синдикатите“, то не е равнозначно на предварителното съгласие по чл. 333, ал. 4 КТ. Подобно предварително становище, каквото и да е неговото съдържание, не обвързва работодателя при извършване на уволнението (р. № 55–07–II г. о. по гр. д. 1098/2005 г., р. № 926–07–II г. о. по гр. д. 1763/2004 г.).

Закрилата по чл. 333, ал. 4 КТ може да бъде предвидена както в колективен трудов договор, сключен на равнище предприятие, така и в отраслов и браншов колективен трудов договор по чл. 516 КТ, независимо от това дали е възпроизведен или не в колективния трудов договор в предприятието (р. № 1337–07–II г. о. по гр. д. 2739/2004 г.).

Закрилата по чл. 333, ал. 4 КТ може да се предвижда за уволнение само на основанията съкращаване в щата и намаляване обема на работата, а не и на други основания по чл. 328 или чл. 330 КТ. Ако все пак предварителна закрила при уволнение е предвидена в колективен трудов договор и за други основания за уволнение, съответната негова клауза в тази ѝ част е нищожна поради противоречието ѝ със закона и не обвързва работодателя (р. № 926–07–II г. о. по гр. д. 2312/2004 г., р. № 749–07–V г. о. по гр. д. 1737/2004 г.).

Предварителното съгласие за уволнение по чл. 333, ал. 4 КТ се дава от съответното синдикално ръководство като колективен орган. Това е смисълът на закона. В никакъв случай не е достатъчно само, че секретарят на синдикалния комитет в предприятието е участвал в комисията по извършване на подбора по чл. 329, ал. 1 КТ и е дал съгласието си за уволнение на ищеца. Това са две съвършено различни волеизявления. Участието в комисия за извършване на подбора далеч не е равнозначно на предварително съгласие на синдикален комитет, нито пък изразява неговото решение, както това изисква чл. 333, ал. 4 КТ (р. № 1084–07–II г. о. по гр. д. 1786/2004 г.).

За да бъде спазено изискването на чл. 333, ал. 4 КТ, съответното синдикално ръководство трябва да е дало съгласието си за него, а не само работодателят да го е поискал (р. № 1275–07–IV г. о. по гр. д. 2447/2004 г.).

Четвъртата група от въпроси се отнася до момента, към който е необходимо да бъде дадено предварителното разрешение или съгласие по чл. 333 КТ. То трябва да бъде налице към момента на връчване на заповедта за уволнение (чл. 333, ал. 7 КТ). Даденото или получено след това разрешение или съгласие е равнозначено на липса на разрешение и изобщо на уволнение, извършено, без да е налице необходимото предварително разрешение или съгласие. А това прави уволнението незаконно само на това основание, без да се разглежда по-нататък трудовият спор по същество (арг. чл. 344, ал. 3 КТ). Към това разбиране се придържа без колебание и ВКС (р. № 120–07–III г. о. по гр. д. 1095/2004 г., р. № 132–07–III г. о. по гр. д. р. 1106/2004 г., № 994–07–I г. о. по гр. д. 2504/2007 г. и др.).

ХІІ. СЪДЕБНА ЗАЩИТА СРЕЩУ НЕЗАКОННО УВОЛНЕНИЕ (ЧЛ. 344–346 КТ)

В р. № 781–07–V г. о. по гр. д. 1739/2004 г. ВКС се е произнесъл по понятието „незаконно уволнение“ и приема, че то се състои в извършване на уволнение в противоречие със „закона“, схващан като нормативен акт, приет от Народното събрание, по реда, предвиден в Конституцията, държавните подзаконовни нормативни актове (на Министерския съвет и министрите по чл. 114 и 115 Конст.) и международните договори по чл. 5, ал. 4 Конст. Но не е незаконно уволнението, което противоречи на правилника за вътрешния трудов ред като нормативен акт на работодателя по чл. 181 КТ, с който се конкретизират задълженията на работниците и служителите и за нарушаването на който може да се ангажира тяхната дисциплинарна отговорност (арг. чл. 187, т. 10 КТ).

Незаконно е и уволнението, което е извършено от некомпетентен орган: при съкращаване на щата от изпълнителния директор, а компетентността за това съкращаване е на съвета на директорите (р. № 1445–07–I г. о. по гр. д. 439/2005 г.). Незаконно е и уволнението, заповедта за което не е издадена от работодателя, а от длъжностно лице, което не е изрично пълномощено от работодателя да го замества

(р. № 1619–07–III г. о. по гр. д. 537/2005 г., р. № 1580–07–III г. о. по гр. д. 227/2005 г. и др.). Но е законно уволнението, извършено от прокурор, с нотариално заверено пълномощно съгласно чл. 26 ТЗ, че може да извършва всички правни действия от името на дружеството, включително и да сключва и прекратява договори от името на дружеството (р. № 319–07–V г. о. по гр. д. 1566/2004 г.).

Исковете по чл. 344, ал. 1, т. 1–3 КТ се предявяват след връчване на заповедта за уволнение. В случаите, когато работникът е отказал да я получи, съобщаването на заповедта за уволнение на работника може да се доказва с всички доказателствени средства, включително и със свидетелски показания (р. № 612–07–I т. о. по гр. д. 31/2006 г.). Исковете се предявяват при връчване и продължаваща „да действа“ заповед за уволнение. Но ако заповедта за уволнение е отменена от самия работодател по чл. 344, ал. 2 КТ, уволненият работник или служител няма правен интерес да я обжалва и подадените след това иски по чл. 344, ал. 1, т. 1–3 КТ се отхвърлят като недопустими (р. № 639–07–I т. о. по гр. д. 78/2006 г.). Заповедта, с която работодателят сам отменя заповедта за уволнение, се съобщава на работника или служителя (р. № 855–07–I г. о. по гр. д. 1744/2004 г.).

Предявяването на иска по чл. 344, ал. 1, т. 2 КТ – за възстановяването на работа, продължава да поставя интересни въпроси. Възстановяването на работа се постановява от съда и когато работодателят е обявен в несъстоятелност (р. № 694–07–IV г. о. по гр. д. 2119/2005 г.), включително и когато предприятето е закрито поради обявяването му в несъстоятелност (р. № 1100–07–III г. о. по гр. д. 1711/2004 г.). Макар че в тези случаи ще се окаже невъзможно реалното възстановяване на работа на незаконно уволнения работник или служител, тъй като работодателят е престанал да съществува, за работника или служителя настъпват някои благоприятни последици: обезщетение за предизвестие по чл. 220 КТ, обезщетение по чл. 222, ал. 1 КТ и др.

Заповедта за незаконно уволнение на работник или служител по срочен трудов договор се отменя, но той не може да бъде възстановен

на предишната работа, щом като междуременно срокът на трудовия му договор е изтекъл (р. № 1303–07–I г. о. по гр. д. 2376/2004 г.). От друга страна, възстановяване на предишната работа може да се извърши не само при съдебно решение, с което се уважава искът по чл. 344, ал. 1, т. 2 КТ, но и при съдебна спогодба между работодателя и ищеца, която има същото правно значение, както и съдебното решение, с което се постановява възстановяването на работа (р. № 713–07–II т. о. по гр. д. 136/2006 г.).

Практиката на ВКС по **чл. 344, ал. 1, т. 3 КТ** обръща внимание върху няколко важни въпроса. В съдебното решение, с което се уважава този иск, съдът трябва да посочи периода „от... до“, през който незаконно уволненият работник или служител е останал без работа и за който се присъжда обезщетението по чл. 225, ал. 1 КТ (р. № 493–07–V г. о. по гр. д. 1955/2004 г.).

Прихващания от обезщетението по чл. 225, ал. 1 КТ могат да се правят за изплатени обезщетения по чл. 220, ал. 1, чл. 222, ал. 1, чл. 224, ал. 1 КТ (р. № 460–07–V г. о. по гр. д. 1938/2004 г., р. № 1001–07–IV г. о. по гр. д. 51/2005 г., р. № 1226–07–V г. о. по гр. д. 185/2004 г. и др.). А получените обезщетения за безработица по чл. 54е КСО за същото време, през което незаконно уволненият работник или служител е останал без работа поради незаконното уволнение, подлежат на връщане (р. № 1600–07–IV г. о. по гр. д. 4/2005 г.). Прихващането се допуска, ако възражението за това е направено пред първоинстанционния съд, а пред въззивния – само ако задължението е установено по безспорен начин (ТР № 1/2001 ОСГК и р. № 250–07–III г. о. по гр. д. 1231/2004 г.).

Тежестта на доказване на оставането без работа и неговата продължителност е на ищеца – незаконно уволнения работник или служител (р. 76–07–III г. о. по гр. д. 999/2004 г.).

Съгласно **чл. 345, ал. 1 КТ** при възстановяване на работа с влязло в сила съдебно решение работникът или служителът може да заеме длъжността, ако се яви на работа в 2-седмичен срок от получаване на съобщението за възстановяване на работа. Този ред за съобщаване на

влязлото в сила съдебно решение се различава от установения ред в чл. 52 ГПК (стар). Предвиденият 14-дневен срок започва да тече от деня, следващ деня на получаване на съобщението (р. № 820–07–III г. о. по гр. д. 2030/2004 г.). Ако районният съд е пропуснал да изпрати съобщение, срокът по чл. 345, ал. 1 КТ започва да тече от деня, следващ деня, в който възстановеният работник или служител е получил препис от влязлото в сила съдебно решение на ВКС за възстановяването на работника или служителя на работа (р. № 491–07–IV г. о. по гр. д. 2036/2004 г.).

ХІІІ. ТРУДОВ СТАЖ (ЧЛ. 351–356 КТ)

ВКС потвърждава своето становище от предходните години за съдебното установяване на трудовия стаж по съдебен ред, предвиден в чл. 4, ал. 2 УУТССР и чл. 13–14 ППУУТССР. В р. № 1389–07–I г. о. съдът приема, че трудовият стаж се установява с положителен установителен иск, при спазване на „писменото начало“. А това означава наличието на писмени доказателства, изхождащи от предприятието (заповед за назначение, заповед за уволнение, разписки за получаване трудово възнаграждение и др. под.), които правят вероятно твърдението на ищеца, че е работил по трудово правоотношение в предприятието. При наличие на такива писмени доказателства се допускат и свидетелски показания. Правният интерес на ищеца от предявяване на иска по чл. 4, ал. 2 УУТССР произтича от удостоверяване на обстоятелствата, при които е изчезнала първичната документация на работодателя, от която се установява трудовият стаж: наводнение, пожар, кражба на документи и др.

ХІV. ТРУДОВИ СПОРОВЕ (ЧЛ. 357–362 КТ)

Видовете правни спорове, които са трудови и се разглеждат по реда на ГПК (чл. 360, ал. 1 КТ). Те са изброени изчерпателно в чл. 357 КТ. Споровете за прекратяване на трудовото правоотношение по чл. 357, ал. 1 КТ включват и споровете за защита срещу незаконно уволнение с четирите иска по чл. 344, ал. 1 КТ

(р. 75–07–III г. о. по гр. д. 984/2004 г.). Допустим е и иск за установяване съществуване на трудово правоотношение между страните през периода 9.01.1996–1.01.2002 г., тъй като през това време съгласно чл. 62, ал. 2 КТ (отм.) трудовият договор можеше да се сключва и в устна форма. Именно защото през този период писмената форма за сключването на трудовия договор престана да бъде форма за съществуването му, а се превърна във форма само за неговото доказване, искът за съществуване на трудовия договор, сключен през периода 9.01.1996 – 1.01.2002 г. можеше на общо основание да се доказва и със свидетелски показания (р. № 1069–07–III г. о. по гр. д. 566/2005 г.). Трудови са и споровете по чл. 200 КТ, поради което на основание чл. 637, ал. 5 КТ (ред. 2006 г.) и след откриване на производството по несъстоятелност е допустимо да се предявяват иски и образуват граждански дела срещу длъжника работодател, срещу когото е открито производство по несъстоятелност (р. № 595–07–I г. о. по гр. д. 2009/2004 г.).

По аргумент за противното от чл. 357 КТ не е трудов спорът за изплащане на осигурителни обезщетения по чл. 40, ал. 3 КСО (р. № 1455–07–I г. о. по гр. д. 1854/2004 г.). Съображенията за това правилно решение могат да бъдат допълнени и с характера на правоотношението, по което се дължат тези обезщетения: те са осигурителни, уредени в КСО, и се различават по своята правна природа от трудовите правоотношения, уредени в КТ, от които възникват трудовите спорове.

В практиката често възникват правни въпроси относно **давността** по **чл. 358, ал. 1, т. 2 КТ** за предявяване на иски по трудови спорове и най-вече – на исковите за защита срещу незаконно уволнение.

Преди всичко съгласно р. № 1017–07–II т. о. по гр. д. 188/2006 г. давността по чл. 358, ал. 1, т. 2 КТ се отнася не само за исковите по чл. 344, ал. 1, т. 1 КТ, но и за исковите по чл. 344, ал. 1, т. 2 и 3 КТ, които са също така спорове за прекратяване на трудовото правоотношение по смисъла на чл. 358, ал. 1, т. 2 *in fine* с. к. Бих добавил, че поради същите съображения – като спорове за прекратяване на трудовото правоотношение, 2-месечният срок по

тази законова разпоредба се прилага и за исковите по чл. 344, ал. 1, т. 4 КТ, макар че те рядко се предявяват.

Първият въпрос, който се поставя, е за момента, от който тече 2-месечният давностен срок. Това е следващият ден на деня, в който трудовият договор се прекратява съгласно чл. 335, ал. 2 КТ. Когато заповедта за уволнение е получена от лице, разполагащо с представителна власт по отношение на ищеца за получаване на изпратена по пощата заповед за уволнение, давностният срок започва да тече от следващия ден на получаването ѝ, независимо от това дали представителят я е предал или не на представлявания от него работник или служител (р. № 941–07–II г. о. по гр. д. 2334/2004 г.). Срокът се изчислява в месеци по чл. 72 ЗЗД, като се отчита различната продължителност на съответните месеци от календарната година – февруари 28 или 29 дни във високосната година, юли – 31 дни, и т.н. (р. № 516–07–V г. о. о по гр. д. 1952/2004 г.).

Страни по трудовите спорове при предявени иски по чл. 344, ал. 1, т. 1–3 КТ за незаконно уволнение на служители, трудовият договор с които е сключен от по-горестоящия орган по чл. 61, ал. 2 КТ (вж. по-горе раздел I), са: ищец – уволненият служител, и ответник – предприятието работодател, в което се намира длъжността, на която е бил назначен и от която е уволнен ищецът. Нещо повече. Ако ищецът предяви иска по чл. 344, ал. 1, т. 1 КТ срещу органа, издал заповедта, чиято отмяна се иска от съда с иска по чл. 344, ал. 1, т. 1 КТ, съдът само на това основание отхвърля и трите иска по чл. 344, ал. 1, т. 1–3 КТ като неоснователни, защото ищецът неправилно го е предявил срещу по-горестоящия орган, който не е страна по трудовото правоотношение и според съда не е и пасивно легитимиран в спора (р. № 1636–07–III г. о. по гр. д. 667/2005 г., р. № 1147–07–IV г. о. по гр. д. 2002/2004 г., р. № 508–07–I г. о. по гр. д. 1609/2004 г., р. № 926–07–I г. о. по гр. д. 1761/2004 г., р. № 1418–07–I г. о. по гр. д. 2725/2004 г. и др.).

Изпитвам съмнения относно законсьобразността на тази практика на ВКС. Ето накратко и съображенията за това.

Първо, тази практика според мен не държи сметка за характера на трите различни иска по чл. 344, ал. 1 КТ, които за процесуална икономия се предявяват най-често чрез тяхното обективно съединяване в една искова молба (чл. 210 ГПК – нов, чл. 103 ГПК – стар, отм.). Те имат различен предмет: искът за признаване на уволнението за незаконно и неговата отмяна е насочен срещу заповедта за уволнение. Но тя не е издадена от работодателя, а от по-горестоящия му орган и е негов акт. „При него“ са и доказателствата, които са я мотивирали, които този орган най-убедително може да изложи пред съда. Но при посочената практика на ВКС негов представител не участва в съдебния процес като главна страна. Вярно е, че той би могъл да бъде привлечен като помагач на ответника по чл. 218–225 ГПК (чл. 174–176 ГПК – отм.). Но това е по-слаба процесуална позиция, отколкото позицията на главна страна в процеса, ако искът бъде предявен и срещу него. А и неговото привличане зависи от ответника работодател и от определението на съда за допускането му. Този иск е **главният иск** в защитата срещу незаконното уволнение. Другите два иска по чл. 344, ал. 1, т. 2 и 3 КТ – за възстановяването на работа и за заплащане на обезщетение за времето, през което уволненият служител е останал без работа поради това уволнение, са допълнителни. Те зависят от уважаването на главния иск и са насочени към правната сфера на работодателя. Ако бъде уважен искът за възстановяване на работа, уволненият служител ще заеме длъжността при работодателя – чл. 344, ал. 1, т. 2 и чл. 345, ал. 1 КТ. Ако бъде уважен искът за обезщетение за времето, през което уволненият служител е останал без работа, неговото плащане възмездява пропуснатите ползи от неполучаваното трудово възнаграждение от работодателя (чл. 344, ал. 1, т. 3 във вр. с чл. 225 КТ). Затова те се предявяват срещу него.

Второто съображение произтича от чл. 121, ал. 2 от Конституцията, съгласно който: „Производството по делата осигурява **установяването на истината**“. „Истината“ по делата за защита срещу незаконно уволнение изисква да се установи дали в конкретния случай уволнението е извършено в съответствие със зако-

на. Това се установява при разглеждане на спора по същество и установяване на фактите относно основанието и реда, предвидени в закона за неговото извършване от работодателя или от нарочно овластения за това орган. Практиката на ВКС, че исковете се отхвърлят като неоснователни, защото не са предявени срещу работодателя, а срещу органа, който е извършил уволнението, не дава отговор на този основен въпрос. Така съдът не разглежда същинските спorni въпроси, за да даде или да откаже да даде правна защита срещу извършеното уволнение според установените в закона изисквания, а отклонява искането да се произнесе по тях под претекст, че ищецът непълно е определил ответника или ответниците по спора. Такъв подход не би могъл да бъде споделен.

Третото съображение е свързано с основното правило за определяне на страните в съдебния граждански процес. Поначало това са носителите на материалните права, засегнати от правния спор. А в споровете за уволнение в случая те са: уволненият служител, по-горестоящият орган на работодателя, на когото е предоставено правото на уволнение, и работодателят, при когото се намира изпълняваната длъжност. Предметът на спора в този случай, при обективното съединяване на исковете по чл. 344, ал. 1, т. 1–3 КТ, са правата и задълженията на работодателя и на неговия по-горестоящ орган, които почиват на едно и също **общо основание**: уволнението на служителя по чл. 61, ал. 2 КТ.

Проблемът не е от вчера. Още в т. 25 от Постановление № 6 на Пленума на Върховния съд от 30. XII. 1959 г., което прибързано беше обявено „за загубило сила“, но на което някои решения на ВКС и сега се позовават, предвиждаше, че при спорове за незаконно уволнение на работници и служители, които се назначават и уволняват от висшестояща организация, „**както страна по делото се призовава и съответната висшестояща организация**“²⁴. Впрочем има опит и от нашата по-стара и мъдра съдебна практика, която ни кара да се замислим върху търсенето на приемливо правно решение.

Изложеното по-горе показва, че съществува **реален проблем** при определяне на страните и защитата на техните интереси в съдебния

процес за незаконно уволнение на служителите по чл. 61, ал. 2 КТ. Правилно би било като **главна страна** по спора да намери своето процесуално място и по-горестоящият орган на работодателя, който е прекратил трудовия договор, защото неговият акт поражда тези спорове и е в техния център.

Разбира се, ако трудов спор на служител по чл. 61, ал. 2 КТ е за трудово възнаграждение, обезщетение по трудово правоотношение за неизползван отпуск по чл. 224 КТ, за претърпени вреди от трудова злополука или професионална болест по чл. 200 КТ и др. под., естествено е искът да бъде предявен срещу работодателя, при когото е длъжността, на която е назначен от по-горестоящ орган, защото той е задължената по материалното трудово правоотношение страна, която е и пасивно легитимирана в съдебния процес. Но обсъжданите по-горе въпроси не се отнасят за такива спорове, а за незаконно уволнение, където предметът на спора е по-различен.

В р. № 865–07–IV г. о. по гр. д. 413/2004 г. ВКС приема, че точното посочване на ответника е задължение на ищеца и съдът не следи служебно за него, нито пък дава указание за това на страните, макар че когато установи, че исквата молба не е насочена към надлежната страна, отхвърля иска само на това основание като неоснователен (р. № 865–07–IV г. о. по гр. д. 2413/2004 г.). Струва ми се, че това становище надхвърля разумната мярка на обичайния и поносим процесуален формализъм и е плод на увлеченията в провеждането на диспозитивното начало. Това начало улеснява работата на съда, но уврежда интересите на гражданите и в случая на работниците и служителите, които най-често са ищци, и изобщо на страните в трудовите спорове. А защитата на интересите на страните е крайната цел на съдебния исков процес, а не улесняване на работата на съда! Това изискваше чл. 4 ГПК от 1952 г. (отм.)

x
x x

Общият извод от предходното изложение е, че въпреки специфичните условия, при които е било организирано правораздаването по трудови спорове в гражданската и търговската колегия, като цяло ВКС и през 2007 г. е прилагал законосъобразно трудовото законодателство при тяхното решаване. И през изтеклата година те са много на брой, което показва ненормално голямата натовареност на ВКС с касационни трудови дела, което е и основната причина за прекомерното забавяне на решаването на трудовете спорове, което продължава да трае средно около 4–5 години и не отговаря на съвременните стандарти.

И през 2007 г. ВКС продължава да разглежда трудови спорове като редовен третоинстанционен съд. Продължават и противоречията в неговата практика, примери за които бяха посочени и в предходното изложение. Те се мултиплицират и в практиката на нивозите съдилища. ВКС от създаването му през 1997 г. като касационен съд с Конституцията от 1991 г. не упражнява, съгласно чл. 124 от Конституцията, своята **основна конституционна функция** да „осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища“. Струва ми се, че е крайно време двадесет и две години след влизането в сила на Кодекса на труда (1 януари 1987 г.) и 16 години след големите промени в Кодекса на труда от м. ноември 1992 г. (в сила от 1 януари 1993 г.) общото събрание на гражданската колегия на ВКС, а може и съвместно с търговската колегия да приемат тълкувателно решение за обобщаване на противоречивата практика по неговото прилагане по чл. 124–131 ЗСВ, което ще бъде задължително „за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление и за всички органи, които издават административни актове“ (чл. 130 ЗСВ). Това е особено важно сега, при влизането в сила на новия ГПК, когато касационното обжалване по трудови спорове ще бъде в компетентността на петте апелативни съдилища в страната, което крие опасност от създаването на разноречива практика. При това положение едно тълкувателно решение на ВКС, което ще обобщи неговата десетилетна практика и ще преодолее собствените си противоре-

²⁴ Постановления и тълкувателни решения на Върховния съд на Република България 1953–1994. С., 1995, с. 717.

чия в нея, ще даде на апелативните съдилища задължителни ориентири в областта на трудовото правораздаване. Сегашното противоречиво прилагане на Кодекса на труда по някои важни въпроси превръща върховното правосъдие в страната в случайно „попадане“ на делото пред един или друг съдебен състав, на един или друг докладчик, за да се стигне до съдебно решение, което може да се окаже различно при идентични правни казуси или през различно време при едно и също действащо законодателство и даже пред един и същ съдебен състав, но при различни страни в процеса. Основната конституционна идея за независима съдебна власт, към която ВКС и в бъдеще трябва да се придържа неотклонно, не е убежище за проти-

воречива практика, нито е допустимо да бъде използвана като удобно прикритие и превръщана в генератор на противоречива съдебна практика, която прилага различно, неточно и неправилно законите в страната. Съдебната практика сега повече от всякога е достъпна за всеки гражданин. Тя е често пъти обект на упреци към съдебната власт – „отвътре“ – от гражданите и юридическите лица, и източник на недоверие в обективността и независимостта на съдебната власт и подчинението ѝ само на закона, и „отвън“ – когато вече и други органи – извън страната ни, преценяват резултатите от дейността ѝ. Най-сетне, противоречивата съдебна практика може да се окаже обуславящ и други, по-тежки пороци в дейността на съдилищата.

Проф. д-р Красимира Средкова

КРИТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА ПРАКТИКАТА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД ПО ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ ПРЕЗ 2007 Г.

ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

1. 2007 г. е богата, интересна и плодотворна за Върховния административен съд (ВАС) по решаване на осигурителноправни спорове. Тя е полезна и за прилагането на осигурителното право от осигурителните органи, а би била много полезна и за нормотворческите органи при извършваните от тях постоянни и многобройни изменения и допълнения на осигурителното законодателство. Макар че за 8 години може да се предполага определено изясняване на спорните въпроси в новото законодателство по държавното обществено осигуряване, все още някои негови разпоредби повдигат спорове в практиката, а и измененията и допълненията, за които току-що стана дума, не позволяват утвърждаване на една трайна и непротиворечива практика. Съдиите в VI отделение на ВАС, което предимно разглежда осигурителноправни спорове, полагат усилия за законосъобразно тълкуване на правната уредба.

През 2007 г. в VI отделение на ВАС са образувани 1250 дела по общественото осигуряване и социалното подпомагане (срещу 1203 през 2006 г.) и са разгледани още 279 висящи от предходната година дела. Приключени са 1219 дела (срещу 1343 през 2006 г.). Увеличаването на броя на делата е обусловено както от постоянните промени в осигурителното законодателство, така и от неправилното прилагане на правната уредба, а също и от повишената осигурителна култура на гражданите, които все повече търсят съдебна защита на своите осигурителни права. Най-голямо е увеличението на делата относно контрола за спазване на здравноосигурителното законодателство, и

в частност относно финансовите неустойки на изпълнителите на медицинска помощ¹.

2. Настоящият анализ на практиката на ВАС по държавното обществено осигуряване е продължение на анализите, публикувани в сп. „Юридически свят“ от 2002 г. насам². Тъй като подробното изследване е невъзможно по причина на обем, а и не е необходимо, ще се спра на по-съществени, според моето разбиране, решения по основни, а не по технически или твърде конкретни въпроси, каквито преимуществено е решавал ВАС през 2007 г. Разбира се, не подценявам значението на подобни решения за страните по конкретния спор, но когато в тях не се изследват основни общи

¹ Вж. Пенчев, К. Отчет за правораздавателната дейност на Върховния административен съд през 2007 г. – <http://www.sac.government.bg>.

² Вж. Средкова, Кр. Критичен преглед на практиката на Върховния административен съд по задължителното обществено осигуряване през периода 1999–2001 г. – Юридически свят, 2002, № 2, 212–235; Критичен преглед на практиката на Върховния административен съд по задължителното обществено осигуряване през 2002 г. – Юридически свят, 2003, № 2, 155–194; Критичен преглед на практиката на Върховния административен съд по задължителното обществено осигуряване през 2003 г. – Юридически свят, 2003, № 2, 204–223; Критичен преглед на практиката на Върховния административен съд по задължителното обществено осигуряване през 2004 г. – Юридически свят, 2005, № 2, 150–170; Критичен преглед на практиката на Върховния административен съд по държавното обществено осигуряване през 2005 г. – Юридически свят, 2006, № 2, 177–201; Критичен преглед на практиката на Върховния административен съд по държавното обществено осигуряване през 2006 г. – Юридически свят, 2008, № 1, 155–176.

въпроси на осигурителното право, те няма да бъдат анализирани в това изложение.

ПРЕДМЕТ И ЦЕЛ НА ОБЩЕСТВЕНТО ОСИГУРЯВАНЕ

3. Има едно решение на ВАС от 2007 г., което заслужава особено внимание, защото по повод на конкретния правен спор анализира същността на общественото осигуряване. Това е р. № 4989–07–VI отд. по а. д. № 1619 от 2007 г. В него се посочва, че изплащането на обезщетения и помощи по общественото осигуряване става при настъпване на някое от посочените в чл. 2 КСО събития. Всяко от тези събития „има за последица лишаване на човека от физическата възможност да се труди, а основните източници на доходи за хората са тяхната собственост и техният труд“. Правилен е изводът, че осигуряването е гаранция за осигурените лица, че при възникване на физическа невъзможност да полагат труд те ще получат материална помощ във формата на обезщетение или пенсия. Не е правилна обаче квалификацията на тази помощ като минимална по размер. Ако това е валидно за пенсиите, то не се отнася до обезщетенията за временна неработоспособност, които са между 80 и 90 на сто от загубения осигурителен доход (с изключение на обезщетението за безработица), както и при майчинство. Като се има предвид, че осигурителните плащания не се облагат с данък върху доходите, се оказва, че размерът на обезщетенията, особено при временна неработоспособност поради трудова злополука и професионална болест, както и за бременност и раждане, се равнява на загубения нетен трудов доход, а обезщетението за временна неработоспособност е само с 10 на сто по-малко. Въпреки това уточнение посоченото решение заслужава подкрепа и е повод да се препоръча именно такъв общ подход при решаването на конкретни правни спорове.

ИЗТОЧНИЦИ НА ОСИГУРИТЕЛНОТО ПРАВО

4. Действието, съотношението и други проблеми на източниците на осигурителното право

продължават да присъстват в практиката на ВАС и през 2007 г.

Пример за това е анализът на конституционното основание на правната уредба на общественото осигуряване, направен в р. № 2926–07–VI отд. по а. д. № 11495 от 2006 г. Правилно задължението на държавата да уреди основното социално право на общественото осигуряване по чл. 51, ал. 1 Конст. се обосновава с обявяването на България за *социална държава* в преамбюла на Конституцията. Държавата следва да прецени каква система на общественото осигуряване да създаде и на какви принципи да се основава тази система. Приходната част на бюджета на държавното общественото осигуряване, определена в ежегодните закони за бюджета на това осигуряване, е материалната гаранция за упражняване на правото по чл. 51, ал. 1 Конст.

5. Макар и не много често, ВАС вече се произнася и по действието на **международни актове** в областта на общественото осигуряване. В р. № 2035–07–IV отд. по а. д. № 6844 от 2006 г. той обосновава задължението за здравно осигуряване на самоосигуряващ се български гражданин, който е пребивавал повече от 183 дни през една календарна година в Германия, но е направил избор на личен лекар в България, освен с чл. 34, ал. 1, т. 1 ЗЗО, още и със Спогодбата за чуждестранни работници, сключена между България и Германия.

6. Макар и по замисъл кодифицирано с Кодекса за социално осигуряване и Закона за здравното осигуряване, българското осигурително право е богато на **подзаконови нормативни актове**. На основание чл. 44 УПЗНА ВАС признава нормативното действие на тези актове само когато е налице първична правна уредба в закон, която те доразвиват и допълват. Този правилен общ извод е направен по повод Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (р. № 6223–07–VI отд. по а. д. № 3596 от 2007 г.), Наредбата за елементите на възнаграждението и за доходите, върху които се правят осигурителни вноски (р. № 7516–07–IV отд. по а. д. № 3343 от 2007 г.) и др.

7. Специфичен източник на осигурителното право са **актовете на осигурителните органи** и в частност на НОИ. Специално отбе-

лявано заслужава р. № 758–07–VI отд. по а. д. № 7674 от 2006 г., в което се обосновава нормативният характер на издаваните от органи на управление на НОИ актове с тяхното действие в цялата страна и по отношение на неопределен брой адресати. Разбира се, това се отнася до случаите, когато правото да издава такива актове е предоставено на съответния орган от Кодекса за социално осигуряване (по конкретното дело става дума за тарифите за ценообразуването за продажба на осигурителни книжки, изплащателни картони, формуляри и др. по чл. 37, ал. 5, т. 9 КСО).

8. Съответствието между различните по степен източници на осигурителното право е предмет на няколко решения на ВАС от 2007 г. – р. № 4745–07–VI отд. р. № 7185–07–VI отд. и др.

а. В р. № 4341–07–VI отд. по а. д. № 664 от 2007 г. се приема, че **няма противоречие** между установеното в чл. 6, ал. 8 КСО и чл. 40, ал. 1, т. 2 330 задължение на държавата да плаща осигурителните вноски за държавните служители и изискването на чл. 6 Конст. за равенство на гражданите, тъй като размерът на вноските не е по-малък от този за самоосигуряващите се лица. Че няма нарушение на принципа на равенството, е безспорно, тъй като всички категории осигурени имат еднакви права и задължения, но не е приемлив аргументът, че размерът за осигурителните вноски за самоосигуряващите се лица е по-малък от този за държавните служители. Той не е по-малък, а съответен на обхвата на осигуряването – самоосигуряващите се лица не са осигурени за всички социални рискове, както държавните служители и другите категории осигурени по чл. 4, ал. 1 КСО;

б. за съжаление продължават да се допускат **противоречия** между подзаконовни нормативни актове на осигурителното право и законите, за чието прилагане са приети – най-често Кодекса за социално осигуряване и Закона за здравното осигуряване. Такова противоречие е открито между § 4а ПЗР НПОС и чл. 94, ал. 1 КСО относно началния момент на отпускане на пенсията за инвалидност (р. № 4745–07–VI отд. по а. д. № 2540 от 2007 г.).

На основание чл. 145, т. 6 във вр. с чл. 146 АПК ВАС допуска отмяна на подзаконовни нормативни актове не само когато противоречат на конкретна норма на нормативен акт с по-висша юридическа сила, но и когато противоречат на целта на закона. На това основание съдът е отменил разпоредба на Договора за изменение и допълнение на Националния рамков договор за 2006 г. относно определени лекарства по лекарствените списък към този договор, която противоречи на целта по чл. 4, ал. 1 330 заплащането (наричано с чуждицата „реимбурсиране“) да осигурява свободен достъп до съответните лекарства (р. № 4405–07–II отд. по а. д. № 11026 от 2006 г.).

9. Многобройните постоянни промени в осигурителното законодателство обясняват и постоянно присъствие в практиката на спорове относно **действието на осигурителноправните норми във времето**.

Материалноправна норма, на която изрично не е придадено обратно действие, действва занапред. Това е подчертано за правилото по чл. 94, ал. 2 КСО (обн., ДВ, бр. 104 от 2005 г.) относно началния момент, от който се отпуска пенсията за инвалидност (р. № 4745–07–VI отд. по а. д. № 2540 от 2007 г.); относно минималния размер на месечния осигурителен доход, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (р. № 4500–07–VI отд. по а. д. № 1712 от 2007 г.); относно осигурителния доход по чл. 70а КСО за изчисляване на индивидуалния коефициент при пенсиониране (р. № 4703–07–VI отд. по а. д. № 11818 от 2006 г.) и др.

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА ОСИГУРИТЕЛНОТО ПРАВО

10. Подкрепа заслужава подходът на ВАС да обосновава свои решения по конкретни дела и с основните принципи на осигурителното право.

а. Принципът на **равенството на осигурените лица** (предоставяне на равни права и на равни задължения на различните категории осигурени лица) присъства често в такива решения. Този принцип се открива в задължението за внасяне на осигурителни вноски върху всич-

ки доходи от трудова дейност (р. № 2926–07–VI отд. по а. д. № 11495 от 2006 г.). Това е проява на принципа на равенство и справедливост, отразен в абз. 4 от преамбюла на Конституцията. Не е нарушение на този принцип осигуряването на някои категории граждани за сметка на държавния бюджет (р. № 4341–07–VI отд. по а. д. № 664 от 2007 г.) – размерите на осигурителните доходи и на осигурителните вноски за тези лица са еднакви;

б. задължителността на общественото осигуряване е също важен принцип на осигурителното право. В р. № 872–07–VI отд. по а. д. № 8991 от 2006 г. ВАС продължава трайната си позиция, че „общественото осигуряване възниква по силата на закона и в изпълнение на закона. То не зависи от волята на осигурените, осигурителите и осигурителния орган. Задължителността на общественото осигуряване се отнася както за осигурените и осигурителите, така и за осигурителните органи, като всеки от тях е обвързан в еднаква степен и с еднаква сила от императивното разпореждане на закона да извърши осигуровката“. Затова осигуряването не се поражда от внасянето на осигурителни вноски и не се прекратява, когато длъжимите осигурителни вноски не са внесени (р. № 6022–07–VI отд. по а. д. № 2658 от 2006 г.; р. № 6024–07–VI отд. по а. д. № 2389 от 2006 г.);

в. прави впечатление, че както и в предишни години ВАС открива основни принципи, които не са закрепени изрично в закона. Такъв принцип, според него, е принципът на **справедливостта**. Той лежи в основата на корелативността на осигурителните права и задължения (р. № 872–07–VI отд. по а. д. № 8991 от 2006 г.), както и в определянето на осигурителните вноски върху всички доходи на осигуреното лице от трудова дейност, независимо от основанието, на което се осъществява тя (р. № 2926–07–VI отд. по а. д. № 11495 от 2006 г.). При задължителното общественото осигуряване личното решение на осигуреното лице дали да прави осигурителни вноски или не, защото според него те са несправедливи, е без правно значение – преценката за това е направена в закона (р. № 11346–07–I отд. по а. д. № 6146 от 2007 г.).

ОСИГУРЕНИ СОЦИАЛНИ РИСКОВЕ

Трудова злополука

11. Трудовата злополука продължава да бъде най-често присъстващ в делата пред ВАС осигурен социален риск.

а. Спорове възникват преди всичко във връзка с **наличието на осигурения социален риск трудова злополука**, т.е. относно някой от правните белези на понятието „трудова злополука“ съобразно чл. 55, ал. 1 КСО.

Обективното състояние на осигуреното лице при трудова злополука се характеризира с **внезапно (травматично) увреждане на здравето**. Това е еднократно пряко външно въздействие върху целостта на човешкия организъм или неговите функции. Върховният административен съд признава за такова увреждане вдигането на голяма тежест (р. № 2393–07–VI отд. по а. д. № 10438 от 2006 г.), падането от стол или стълба (р. № 5463–07–VI отд. по а. д. № 2538 от 2007 г., р. № 10256–07–VI отд. по а. д. № 4886 от 2007 г.), измръзването (р. № 7813–07–VI отд. по а. д. № 3968 от 2007 г.) и др.

Не всяко травматично увреждане, а само това, което е довело до определени в закона неблагоприятни последици – **неработоспособност или смърт**, може да бъде признато за трудова злополука. Върховният административен съд подчертава това в р. № 4364–07–VI отд. по а. д. № 1928 от 2007 г.

Основният конститутивен белег на трудовата злополука е **връзката на увреждането с работата по трудово, служебно или друго правоотношение** по полагане на зависим труд. Правилно тази връзка е посочена като настъпване на злополуката през време и във връзка с извършваната работа в р. № 626–07–VI отд. по а. д. № 8965 от 2006 г. Неправилно обаче тя е квалифицирана като „причинна“. Връзката би била причинна, ако самата работа неизбежно предизвиква травматичното увреждане. Това обаче не е така. Никоя работа сама по себе си не предизвиква инфаркт, какъвто е случаят, по който се е произнесъл съдът. Връзката е функционална – като изпълнява работата си, увреденото лице претърпява увреждане, но не поради

самата работа³. Връзка между увреждането и изпълняваната работа е призната, когато осигуреният си е счупил прешлен при падане от стола, на който се е качил, за да коригира щорите в работното помещение (р. № 5463–07–VI отд. по а. д. № 2538 от 2007 г.); когато осигуреният е починал при падане от стълба, на която се е качил да подготви задвижваща станция за дистанционно управление на команден пункт (р. № 10256–07–VI отд. по а. д. № 4886 от 2007 г.) и др. Не се признава такава връзка, когато осигуреният е получил инфаркт на миокарда през работното време и на работното си място, но в резултат на страдания извън връзка с работата (р. № 626–07–VI отд. по а. д. № 8965 от 2006 г.).

Злополуката може да бъде призната за трудова и когато увреждането е настъпило не през работното време, но при изпълняване на възложена работа. Върховният административен съд е направил този правилен извод по повод на дело, по което внезапно увреждане на здравето на учителка е настъпило в учителската стая, където е извикана за провеждане на поправителен изпит, макар да е била в отпуск (р. № 8679–07–VI отд. по а. д. № 4366 от 2007 г.).

Друга е *връзката между увреждането и неблагоприятните последици* за осигуреното лице. Тя наистина е причинна – неработоспособността или смъртта са пряк резултат от претърпяната злополука. Тук ВАС е прав в квалифицирането на връзката като причинна (р. № 2393–07–VI отд. по а. д. № 10438 от 2006 г.; р. № 4131–07–VI отд. по а. д. № 10421 от 2006 г. и др.).

³ Вж. подробно за характера на връзката между внезапно увреждане на здравето и изпълняваната работа като елемент на понятието „трудова злополука“ **Василев, Ат.** Трудово право. Бургас: БСУ, 1997, с. 320; **Василев, Ат.** Имуществена отговорност на работодателя. С.: Интерюс, 2007, 24–26; **Василев, Ат.** – Във: **Мръчков, В., Ат. Василев, Ил. Шотлеков, Ем. Мингов.** Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване. С.: Труд и право, 2000, 194–195; **Мръчков, В.** Осигурително право. 4. изд. С.: Сиби, 2006, 205–206; **Средкова, Кр.** Осигурително право. 2. изд. С.: Сиби, 2006, 155–157.

Наличието на проявена от осигуреното лице *небрежност* не дисквалифицира трудовия характер на злополуката. Би го дисквалифицирало само евентуалното умишлено увреждане на здравето. Обстоятелството, че пострадалият не се е движел в тунела по технологичните правила, съвсем не означава, че е искал да увреди своето здраве или живот. Съпричиняването на увреждането, при това с не каква да е, а с груба небрежност, на основание чл. 201, ал. 2 КТ има значение само за евентуалната имуществена отговорност на работодателя (р. № 7813–07–VI отд. по а. д. № 3968 от 2007 г.);

б. спорове са възниквали и във връзка с *реда за установяване на трудовата злополука*.

Установяването на *причинната връзка между увреждането и настъпилите последици* е от компетентността на медицинските органи в зависимост от характера на неработоспособността – временна или трайна. За трайната неработоспособност компетентността е на ТЕЛК (р. № 2393–07–VI отд. по а. д. № 10438 от 2006 г.). Неправилен е обаче изводът на съда, че ТЕЛК е компетентна да се произнесе и по въпроса за връзката на увреждането с условията на труда. Той е неправилен, защото:

Първо, не условията на труда имат значение за трудовата злополука, а изпълняваната работа. Условията на труда имат значение за друг професионален риск – професионалната болест (чл. 56 КСО).

Второ, установяването на връзката между изпълняваната работа и увреждането не е медицински, а правен въпрос. Затова чл. 60, ал. 1 КСО предоставя решаването му в изключителна компетентност на осигурителния, а не на медицински орган. Медицинските органи може да се произнасят само относно нетравматичните увреждания, но и при тях крайното заключение се прави от осигурителния орган (чл. 60, ал. 2 КСО).

Установяването на отделните белези на трудовата злополука се отразява в *протокол от разследването на злополуката* (чл. 58, ал. 6 КСО). Законът придава официална доказателствена сила на този протокол. Затова осигуреният не може да се позовава на непълноти и неточности в него, докато отразеното не бъде оспо-

рено по установения ред (р. № 5463–07– VI отд. по а. д. № 2538 от 2007 г.).

12. Спорове пораждат и **приравнени на трудова злополука случаи** по чл. 55, ал. 2 КСО. Най-често това са злополуки **по пътя от мястото на живеене до мястото на работа или обратно**. Практиката на ВАС следва стриктно изискването увреждането да е станало по обичайния път. В р. № 4945–07–VI отд. по а. д. № 2136 от 2007 г. за такъв се приема ежедневния маршрут, по който осигуреният се придвижва. Не намирам такова строго изискване за основателно. Ако има повече възможности за придвижване, не е необходимо само една от тях да бъде признавана. И как да се установи дали тя се ползва ежедневно?

Споделям извода на ВАС, че трудова злополука може да настъпи и при придвижване **по време на командировка**, тъй като увреждането в такъв случай настъпва по повод изпълняваната от осигурения работа, направен в р. № 4131–07–VI отд. по а. д. № 10421 от 2006 г.

Професионална болест

13. Професионалната болест е по-рядко предмет на спорове. През 2007 г. внимание заслужава р. № 11511–07–VI отд. по а. д. № 6175 от 2007 г. В него се поддържа правилното становище, че за да породи свързаните с него права, този риск трябва да бъде установен по предвидения в закона ред. Неговото начало се поставя (производството по установяване на професионалната болест се образува) със **сигнализиране** за професионална болест (чл. 61–62 КСО). То се прави от медицинския специалист, установил последиците на заболяването (в конкретния случай трайна неработоспособност). Ако няма сигнализиране, не се изготвят документи за професионална болест и в правния мир не съществува професионална болест на конкретното осигурено лице.

Безработица

14. През 2007 г. ВАС се е произнасял по твърде голям брой спорове, свързани с риска „без-

работица“. Повечето от тях имат за непосредствен предмет обезщетенията за безработица, поради, което ще бъдат разгледани по-долу, на систематичното им място като плащания по краткосрочното обществено осигуряване. Тук ще бъдат посочени по-съществените решения относно безработицата като осигурен социален риск.

Най-същественият **белег** на този риск е **прекратяване на правоотношението по полагане на зависим труд**, по което лицето е било осигурявано за всички рискове. Ако на това основание започне изплащането на обезщетение за безработица, а след това безработният постъпва на работа по срочни трудови правоотношения с малка продължителност, обезщетението се дължи все на основание първоначалното прекратяване (р. № 3072–07–VI отд. по а. д. № 11286 от 2006 г.; р. № 13228–07–VI отд. по а. д. № 7548 от 2007 г.).

15. Спорове има и относно **реда за установяване** на безработицата като осигурен социален риск.

На изискването за **регистрация** в териториалното поделение на Агенцията по заетостта се настоява в р. № 11676–07–VI отд. по а. д. № 6294 от 2007 г. Чрез регистрацията се установяват наличието на риска и предпоставките за предоставяне на обезщетение за безработица.

Важно задължение на осигурения е **да декларира** всички обстоятелства, които могат да се отразят върху правото, размера и продължителността на изплащане на обезщетението за безработица. Това задължение е установено в чл. 54д, ал. 3 КСО и чл. 7, ал. 1 НОБ. Неизпълнението му води до прекратяване на изплащането на обезщетението, когато междувременно е настъпило съответно обстоятелство – например постъпване на работа, отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст и пр. (р. № 10577–07–VI отд. по а. д. № 6058 от 2007 г.).

Майчинство

16. Макар че по-голямата част от споровете във връзка с майчинството през 2007 г. са свърза-

ни с осигурителните плащания при настъпване то на този риск, има едно решение относно характера на риска, което заслужава внимание, защото съдържа недопустимо смесване между понятията „осигурен социален риск“ и „осигурителен случай“. Състав на VI отделение на ВАС приема двете правни фигури за една, а наименованията им за синоними. В р. № 4989–07–VI отд. по а. д. № 1618 от 2007 г. съдът пише: „...социалният риск (или осигурителен случай) „Майчинство“ е три вида: а) временно намалена работоспособност и обусловеното от нея трудоустрояване на друга работа поради бременност или кърмене на дете (чл. 48 КСО), б) временна неработоспособност поради бременност и раждане (чл. 48а КСО), и в) временно лишаване на майката от възможността да полага пазарно ориентиран труд (чиято цел е реализирането на доходи), поради необходимостта да отгледа малкото дете (чл. 52а КСО)“. Цитираният откъс от решението показва, че не се познава разликата между същността на осигурения социален риск като несигурно, но предвидимо събитие с определени неблагоприятни имуществени последици за осигуреното лице, които се компенсират от общественото осигуряване, от една страна, и осигурителния случай като настъпило събитие с конкретни последици за конкретното осигурено лице. Рискът „майчинство“ е единен, а не три вида, както приема съдът в посоченото решение. Той се състои от няколко последователно развиващи се взаимно свързани елемента – бременност, раждане и отглеждане на малко дете. По този въпрос няма спорове нито в българската, нито в чуждестранната правна теория и практика⁴. Тези елементи имат различни последици с осигурителноправно значение – биологични (бременност, част от риска раждане, кърмене) и социални (част от риска раждане, както и отглеждане на малко дете). В разглежданото решение са смесени въпроси и на риска, и на неговите последици.

ОСИГУРИТЕЛНИ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Страни

Осигурено лице

17. Осигуреното лице е основен субект на осигурителното право. Именно за закрилата на осигуреното лице при настъпване на неблагоприятни имуществени последици съществува самото осигурително право. Затова съдебната практика във връзка с неговото правно положение има много важно значение.

Кръгът на задължително осигурените лица е определен в закона. Именно принадлежността на конкретно лице към този кръг определя правното му качество „осигурен“, а не внасянето на осигурителни вноски – това подчертава ВАС в р. № 1724–07–VI отд. по а. д. № 7904 от 2006 г., р. № 2620–07–VI отд. по а. д. № 11384 от 2006 г., р. № 4875–07–VI отд. по а. д. № 7122 от 2007 г., р. 5445–07–VI отд. по а. д. № 7947 от 2006 г., р. № 6771–07–VI отд. по а. д. № 3397 от 2007 г., р. № 7834–07–VI отд. по а. д. № 1227 от 2007 г. и др.

Качеството „осигурен“ се придобива при наличието на **основание за осигуряване**. За общественото осигуряване при неработоспособност, майчинство, смърт и безработица основанието настъпва със започването на съответната трудова дейност (р. № 3060–07–VI отд. по а. д. № 12248 от 2006 г., р. № 4510–07–VI отд. по а. д. № 2413 от 2007 г.) – започването или възобновяването на трудовата дейност е юридически факт, пораждащ задължение за осигуряване. Наличието на основание за осигуряване за различните категории осигурени се установява по различен начин: за работниците и служителите – от сключения трудов договор и уведомлението за това на НАП (р. № 4553–07–VI отд. по а. д. № 2036 от 2007 г.), за самоосигуряващите се лица – с писмена декларация до териториалното поделение на НОИ (р. № 3060–07–VI отд. по а. д. № 12248 от 2006 г., р. № 6771–07–VI отд. по а. д. № 3397 от 2007 г.). За придобиването на качеството „осигурен“ няма значение продължителността на осъществяваната трудова дейност – тя може да има значение за някои осигурителни плаща-

⁴ Вж. **Мръчков, В.** Цит. съч., 179–183; **Средкова, Кр.** Цит. съч., 137–142.

ния (р. № 7318–07–VI отд. по а. д. № 2365 от 2007 г.).

18. Загубването на качеството „осигурен“ става с **прекратяване на правоотношението** – основание за осигуряване. За служебното правоотношение това е моментът на връчването на заповедта за уволнение (р. № 4069–07–5-чл. с-в по а. д. № 760 от 2007 г.).

Осигуряването не се прекратява, когато работодателят изплаща минималния размер на трудовото възнаграждение при условията по чл. 245 КТ (р. № 11547–07–VI отд. по а. д. № 5916 от 2007 г.). Основателно ВАС критикува практиката на НОИ, която приема, че в тези случаи се прекратява осигуряването. То не се прекратява, защото не е настъпил предвиден в закона юридически факт. Правилно в посоченото решение се приема, че „юридическите факти (правопораждания, правопрекратяващи и т.н.) се създават единствено с правна норма. В КСО липсва правна норма, която да предвижда прекратяване на осигуряването при посоченото добросъвестно изпълнение на трудовите задължения...“.

19. И през 2007 г. ВАС се е произнасял относно специфични въпроси, свързани с различни **категории осигурени лица**.

а. Както е известно, задължително осигурени за всички осигурени социални рискове са лицата, които полагат **зависим труд** – осъществяват трудова дейност за друго.

Наред с класически осигурените на това основание работници и служители по трудово правоотношение новото българско осигурително законодателство включва и други категории физически лица. Такива са *управителите на търговски дружества*. Когато едно лице е и съдружник в търговското дружество, и негов управител, на първото основание то е осигурено за всички рискове, а на второто – за някои рискове по чл. 4, ал. 3 КСО. Затова окончателният размер на дължимите за него осигурителни вноски се определя въз основа на годишната данъчна декларация за доходите и от двете дейности в границите на минималния и максималния размер на осигурителния доход (р. № 336–07–VI отд. по а. д. № 8030 от 2006 г.; р. № 3060–07–VI отд. по а. д. № 12248 от 2006 г.).

Осигурени за всички социални рискове са и *ликвидаторите*. Те също упражняват труд за друго, което е основанието за тяхното осигуряване (р. № 12720–07–VI отд. по а. д. № 7542 от 2007 г.).

Работещите пенсионери са задължително осигурени за всички рискове само когато полагат зависим труд. Ако осъществяват трудова дейност, която е основание за осигуряване само за някои рискове по чл. 4, ал. 3 КСО (самоосигуряващи се лица), те могат да се осигуряват доброволно. Разграничението на задължението за осигуряване следва да изхожда от основанието за осигуряване – в частност дали членкооператорът полага труд в производствената кооперация въз основа на трудов договор (р. № 11439–07–VI отд. по а. д. № 6959 от 2007 г.);

б. Лицата, които осъществяват **трудова дейност за своя сметка**, подлежат на задължително осигуряване само за някои рискове (чл. 4, ал. 3 КСО).

Такова лице е *едноличният търговец* (чл. 4, ал. 3, т. 2 КСО). За да се прецени дали подлежи на осигуряване в това му качество, трябва да се установи дали той носи само финансов риск от търговската дейност, или освен това и организира и управлява тази дейност, за което да получава трудови доходи (р. № 3644–07–VI отд. по а. д. № 159 от 2007 г.; р. № 6486–07–VI отд. по а. д. № 158 от 2007 г.). Прекъсването на дейността се установява с декларация, както и нейното започване. Правилно е становището на ВАС, че не е необходимо сключване на договор за прокура, за да се установи прекъсване на търговската дейност за отглеждане на малко дете например (р. № 3263–07–VI отд. по а. д. № 12250 от 2006 г.; р. № 5987–07–VI отд. по а. д. № 11061 от 2006 г.).

На задължително осигуряване за определените в чл. 4, ал. 3 КСО рискове подлежат и *съдружниците в търговски дружества*, които получават доходи от трудова дейност в съответното дружество (чл. 4, ал. 3, т. 2 КСО). Ако едно лице е съдружник в капиталово дружество, то не подлежи на задължително осигуряване, ако изрично не му е възложена определена трудова дейност (р. № 4053–07–VI отд. по а. д. № 992

от 2007 г.). Задължението за осигуряване на съдружника в търговско дружество започва от започването или възобновяването на трудовата му дейност. Това се установява с декларация до териториалното поделение на НОИ (р. № 10649–07–VI отд. по а. д. № 5246 от 2007 г.). Тези лица могат да се осигуряват доброволно и за временна неработоспособност поради общо заболяване, както и за майчинство. Видът на осигуряването, което и във втората хипотеза се съществува в НОИ, се определя с декларация на лицето (р. № 6771–07–VI отд. по а. д. № 3397 от 2007 г.). Промяната на вида на осигуряването – включване и в доброволното, наред със задължителното осигуряване, се определя също с декларация на осигурения (р. № 4288–07–VI отд. по а. д. № 1313 от 2007 г., р. № 4289–07–VI отд. по а. д. № 1619 от 2007 г.).

Задължително осигурени на основание чл. 4, ал. 3, т. 6 КСО са *земеделските стопани*. За целта те трябва да бъдат регистрирани като земеделски производители (р. № 5445–07–VI отд. по а. д. № 7947 от 2006 г.). Регистрационната им карта се презаверява за всяка година. Незаверяването на картата води до загуба на правата за следващата година (р. № 5951–07–VI отд. по а. д. № 11499 от 2006 г.). Няма пречка едноличен търговец, който е регистриран като земеделски производител, да ползва по-благоприятния режим за такива производители, предвиден в чл. 4, ал. 3, т. 4 КСО (опр. № 14–07–5-чл. с-в по тълк. д. № 10 от 2007 г.).

Доста често в практиката са възниквали спорове относно прекъсването на трудовата дейност на самоосигуряващите се лица като основание за прекъсване на осигуряването или за изплащане на обезщетения за майчинство. Законосъобразна е практиката на ВАС за целта да се изисква декларация от съответното лице (р. № 3263–07–VI отд. по а. д. № 12250 от 2006 г., р. № 3644–07–VI отд. по а. д. № 159 от 2007 г., р. № 5987–07–VI отд. по а. д. № 11061 от 2006 г. и др.). Недопустимо е да се изисква сключване на договор за прокура, каквато практика се опитва да налага НОИ. Както пише в р. № 6846–07–VI отд. по а. д. № 158 от 2007 г., „в позитивното българско право липс-

ва задължение за едноличния търговец, който прекъсва (спира) или прекратява (преустановява) дейността си като такъв, но неговото предприятие ... продължава да съществува, да е сключил договор за прокура по чл. 21 ТЗ. Това изискване вероятно е било въведено от органите на НОИ ... макар че назначаването на търговски управител (прокурис) не означава прекъсване или прекратяване на трудовата дейност на едноличния търговец или поне на дейността му по организиране на стопанската дейност. Основен принцип в правото обаче е, че тежест или задължение могат да бъдат установявани само със закон. Затова съжденията на директора на РУСО за релевантна в случая липса на договор за прокура са незаконосъобразни“. Споделям това становище.

20. Не споделям обаче становището, че контролните органи на НОИ могат да преценяват същността на основанията за полагане на труд и в частност **да обявяват съществуване на трудово правоотношение** по чл. 405а КТ като основание за осигуряване. Това е една продължаваща противозаконна практика на ВАС, срещу която съм възразявала и в предходни нейни прегледи⁵. В р. № 1554–07–VI отд. по а. д. № 9711 от 2006 г. състав на ВАС пише, че „няма нормативна забрана органите на НОИ при извършване на проверка на даден работодател да направят констатации относно привидни граждански договори“. Такава забрана има. Тя се изразява в изискването всеки държавен орган (каквито са и контролните органи на НОИ) да действа в кръга на своята компетентност. Затова и първото обстоятелство, което се изследва при оспорването на административните актове, е дали са издадени от компетентен орган. Компетентността за обявяване съществуването на трудово правоотношение е изключителна. Тя е предоставена на органите на Главната инспекция по труда (ГИТ), не и на НОИ. Затова и друг освен органите на ГИТ не може да обявява съществуване на трудово правоотношение. Законосъобразният подход в такива случаи е, ако контролен орган на НОИ установи

⁵ Вж. **Средкова, Кр.** Критичен преглед-2002, с. 167; Критичен преглед-2003, с. 211; Критичен преглед-2004, с. 154; Критичен преглед-2006, с. 163.

осъществяване на работа по трудово правоотношение без наличието на основание за такова правоотношение, да сигнализира ГИТ, за да упражни тя своите правомощия.

Осигурител

21. Осигурител е страната по осигурителното правоотношение, която е задължена да участва в натрупването на средствата по осигурителните фондове чрез внасяне на осигурителни вноски. Когато това задължение лежи върху самото осигурено лице, то е **самоосигуряващо се**. Такъв е съдружникът в търговско дружество. Правилна е позицията на ВАС, че възможността за внасяне на осигурителните вноски чрез търговското дружество не прави дружеството осигурител – „внасянето на осигурителните вноски чрез дружеството ... не създава задължение за търговското дружество да осигурява за негова сметка съдружниците“ (р. № 336–07–VI отд. по а. д. № 8030 от 2006 г.; р. № 6449–07–VI отд. по а. д. № 1437 от 2007 г.). Затова както задължението за внасяне на осигурителни вноски, така и за попълване съответно на данъчните декларации и определяне на окончателния годишен размер на вноските е на самия съдружник. Това е вече трайна практика на ВАС⁶, която заслужава подкрепа.

22. Осигурител на работниците и служителите е техният **работодател**. При промени по чл. 123 КТ, вкл. прехвърляне на част от дейността на предприятието, задълженията към работниците и служителите отпреди промяната преминават към новия работодател (чл. 123, ал. 2 КТ). Съдебната практика продължава правилната тенденция от предходни години⁷ да признава това преминаване и относно задължението за осигуряване на работниците и служителите (р. № 1381–07–VI отд. по а. д. № 9595 от 2006 г.). Новото и положително е, че съдът вече обосновава този свой извод не със сложни разсъждения относно универсалното правоприемство по чл. 261 ТЗ⁸, а със специалната и проста хипотеза по чл. 123 КТ.

23. През 2007 г. ВАС се е произнасял и по някои **конкретни задължения** на осигурителя.

Основното задължение на осигурителя е **да внася осигурителни вноски** за осигуряваните от него лица. Той е длъжен да внася както вноските за своя сметка, така и за сметка на осигуреното лице, които удържа от окончателното му трудово възнаграждение. Правните последици от неизпълнението на това задължение са съставяне на ревизионен акт от контролните органи на НОИ на основание чл. 110 КСО (р. № 568–07–VI отд. по а. д. № 9813 от 2006 г., р. № 10694–07–VI отд. по а. д. № 7532 от 2007 г.).

Осигурителят е длъжен и **да издава определени документи**, свързани с осигурителноправното положение на осигуреното лице. В частност той е длъжен в 30-дневен срок от прекратяването на трудовия договор да издаде документ за осигурителния доход. При неизпълнение на това задължение контролните органи на НОИ могат да дават задължителни предписания на основание чл. 108, ал. 1, т. 1 КСО, както и да налагат санкции при тяхното неизпълнение (р. № 10694–07–VI отд. по а. д. № 7532 от 2007 г.).

Осигурителен орган

24. Националният осигурителен институт е осигурителен орган по основното задължително (държавно) обществено осигуряване. Върховният административен съд го характеризира като публичноправна институция, която на основание чл. 33, ал. 1 КСО упражнява държавното обществено осигуряване и отчита своята дейност пред Народното събрание. Той признава нормотворческата компетентност на НОИ на основание чл. 34 КСО и действието на издадените от него актове на територията на цялата страна. Част от тази компетентност е правото на управителя на НОИ по чл. 37, ал. 5, т. 9 КСО да определя цените на услугите и дейностите по чл. 20, ал. 2, т. 5–8 – продажба на осигурителни книжки, изплащателни картони и формуляри, заверка на преписи на документи, издадени от НОИ, и издаване на удостоверения (р. № 758–07–VI отд. по а. д. № 7674 от 2006 г.).

⁶ Вж. **Средкова, Кр.** Критичен преглед–2006, с. 164.

⁷ Вж. **Средкова, Кр.** Критичен преглед–2006, с. 164.

⁸ **Пак там.**

Осигурителен стаж

25. Осигурителният стаж е времето, през което едно лице е подлежало на задължително обществено осигуряване, както и приравнени на него периоди. Той е важно понятие на осигурителното право, защото е свързан с придобиването и размера на осигурителни права, а в един случай (безработица) – и с продължителността на изплащане на осигурителни обезщетения.

Общ основен белег на осигурителния стаж е **дължимостта на осигурителни вноски** за съответния период от време. Подкрепа заслужава трайната практика на ВАС да признава за такъв стаж времето, през което осигурителни вноски са били дължими от осигурителя, а не само през което са били действително внесени (р. № 1724–07–VI отд. по а. д. № 7904 от 2006 г., р. № 2161–07–VI отд. по а. д. № 11374 от 2006 г., р. № 2476–07–VI отд. по а. д. № 10215 от 2006 г. и др.).

26. В редица свои решения ВАС се е произнасял по отделни **частни хипотези** на зачитане за осигурителен стаж.

Признава се за осигурителен стаж на основание чл. 9, ал. 3, т. 2 КСО времето, през което едно лице е било уволнено, когато **уволнението е било признато за незаконно**. За този период осигурителят дължи осигурителни вноски за своя сметка. „Дали това е сторено – пише ВАС в р. № 2476–07–VI отд. по а. д. № 10215 от 2007 г., – е обстоятелство, което не влияе върху осигурителните права на задължително осигуреното лице“. Споделям това становище.

Зачита се за осигурителен стаж при пенсиониране **времето на наборна военна служба** (р. № 2777–07–V отд. по а. д. № 9178 от 2006 г.), както и времето, през което едно лице **получава обезщетение за безработица**, макар в този случай да не се дължат осигурителни вноски (р. № 12111–07–VI отд. по а. д. № 7687 от 2007 г.).

Специална хипотеза на зачитане на осигурителен стаж е тази, в която неработещата майка е **отглеждала малко дете**. Тя е уредена в отменения чл. 3ж УНР. Правилно е становището на ВАС, че за осигурителен стаж на това осигурително

нование следва да се зачете времето, през което майката действително е отглеждала детето си, но не и след като то е било дадено за осигуряване (р. № 3884–07–VI отд. по а. д. № 886 от 2007 г.).

27. Осигурителният стаж се изчислява в календарните единици за време – години, месеци, дни и часове. Това е действителният стаж. От него трябва да се различава **преобразуваният** – този, който се получава чрез привеждане на продължителността на трудовия стаж, придобит по различни категории труд, към трета категория при пенсиониране. Това са различни правни категории (р. № 4518–07–VI отд. по а. д. № 1554 от 2007 г.).

28. Осигурителният стаж **се установява** с различни документи според основанията за придобиването му. За лицата, които са придобили осигурителен стаж на основание полагане на зависим труд, това е трудова или осигурителна книжка (р. № 3468–07–VI отд. по а. д. № 11440 от 2006 г.). Ако обаче в съответната книжка не е направено вписване за осигурителния стаж, той следва да бъде удостоверен с официален документ, издаден от осигурителя по установен от НОИ образец. Това е удостоверение обр. УП–2 (р. № 3468–07–VI отд. по а. д. № 11440 от 2006 г.).

Осигурителен доход

29. Наред с осигурителния стаж осигурителният доход е също много важно понятие на осигурителното право и индивидуализиращ осигуреното лице показател. В редица свои решения ВАС се основава на основното правило по чл. 6, ал. 2 КСО, че осигурителният доход **включва** всички доходи от трудова дейност, върху които се дължат осигурителни вноски (р. № 1688–07–VI отд. по а. д. № 10105 от 2006 г., р. № 2926–07–VI отд. по а. д. № 11495 от 2006 г. и др.). Внимание заслужава посоченото в р. № 2926–07–VI отд. по а. д. № 11495 от 2006 г., че „в основата на осигурителния доход е трудова дейност на осигуреното лице, независимо от правоотношението, в изпълнение на което е извършена. Волята на законодателя е да се сумират всички доходи, с които се е увеличи-

чил патримониумът на лицето в резултат на положения от него труд. ... Свързането на осигурителния доход с трудовата дейност отговаря на същността на задължителното обществено осигуряване и на принципа на равнопоставеност на осигурените лица, прокламиран в чл. 3, т. 3 КСО“. Когато едно лице получава трудови доходи на различни основания, получените на всяко основание възнаграждения се включват в осигурителния доход до установения в Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване максимален размер (р. № 3060–07–VI отд. по а. д. № 12248 от 2006 г.). В осигурителния доход се включват всички начислени, макар и неизплатени възнаграждения (р. № 3368–07–VI отд. по а. д. № 11440 от 2006 г.). Окончателният му размер се определя въз основа на годишната данъчна декларация (р. № 5445–07–VI отд. по а. д. № 7947 от 2006 г.).

30. Съдът се е произнасял и по включването на **отделни видове възнаграждения** в осигурителния доход. Това се отнася до **премиите** (р. № 7477–07–VI отд. по а. д. № 10608 от 2006 г.) и **възнагражденията за изобретения и рационализации** (р. № 9482–07–VI отд. по а. д. № 5227 от 2007 г.).

31. Разглеждани са и спорове относно осигурителния доход в различни **специфични хипотези**.

При незаконно уволнение осигурителен доход е последното месечно брутно трудово възнаграждение, което е получавал работникът или служителят преди уволнението (р. № 2476–07–VI отд. по а. д. № 10215 от 2006 г.). Ако то е било по-малко от минималната работна заплата, осигурителен доход е минималната работна заплата (р. № 4500–07–VI отд. по а. д. № 1712 от 2007 г.).

Минималните размери на осигурителния доход **по икономически и квалификационни групи професии** се съдържат в материалноправни разпоредби и поради това нямат обратен ефект (р. № 4500–07–VI отд. по а. д. № 1712 от 2007 г.).

32. Размерът на осигурителния доход се установява с **писмени доказателства**. Основното от тях е **удостоверение обр. УП-2**, изда-

дено от осигурителя (р. № 5259–07–VI отд. по а. д. № 5093 от 2006 г., р. № 9366–07–VI отд. по а. д. № 4663 от 2007 г., р. № 10694–07–VI отд. по а. д. № 7532 от 2007 г.). То представлява официален удостоверителен документ, издаден от осигурителя на основание чл. 5, ал. 7 КСО и чл. 40, ал. 3 НПОС. Удостоверението е индивидуален административен акт, с който се удостоверяват факти с правно значение. Издаването му е административна услуга по смисъла на § 1, т. 2, б. „а“ ДР ЗАДМ, поради което на основание § 8 ПЗР АПК към него се прилагат правилата за издаване на административни актове (р. № 9366–07–VI отд. по а. д. № 4663 от 2007 г.). Издадена от работодателя осигурителна справка за изплатените възнаграждения представлява частен свидетелстващ документ, чиято доказателствена сила трябва да се преценява с оглед на всички събрани доказателства (р. № 6847–07–VI отд. по а. д. № 7618 от 2006 г.).

Осигурителни вноски

33. Голяма част от осигурителноправните спорове, разгледани от ВАС през 2007 г., са свързани пряко или косвено с осигурителните вноски като основен източник на приходи по осигурителните фондове. Най-голям е броят на споровете относно **дължимостта и изискуемостта** на осигурителните вноски. Правилна е практиката на ВАС да признава дължимост на вноските при начисляване на възнагражденията, включени в осигурителния доход, а не едва при тяхното изплащане. Тя се аргументира с изискването на чл. 7, ал. 3 КСО осигурителните вноски да се внасят до края на месеца, за който са начислени възнагражденията, и тогава, когато не са изплатени (р. № 2161–07–VI отд. по а. д. № 11374 от 2006 г., р. № 4829–07–VI отд. по а. д. № 2636 от 2007 г., р. № 9723–07–VI отд. по а. д. № 4650 от 2007 г., р. № 10290–07–VI отд. по а. д. № 6609 от 2007 г.). Неизпълнението на задължението на работодателя да плати на наетите от него работници и служители не означава, че той не дължи осигурителни вноски за тези лица. Осигурителните вноски се дължат от момента на възниква-

не на осигурителното правоотношение, но стават изискуемо от момента на плащането на трудовото възнаграждение, а при липса на плащане в установения срок – от момента, в който трудовото възнаграждение е станало изискуемо (р. № 4438–07–VI отд. по а. д. № 2637 от 2007 г.). Това е вече трайна практика на ВАС, която заслужава подкрепа⁹.

Работодателят-осигурител не се освобождава от задължението да внася осигурителни вноски за своите работници и служители при трансформиране на дължимите трудови възнаграждения в производството по не състоятелност в служебно вписани от синдика вземания на основание чл. 687, ал. 1 ТЗ. Преобразуването не се отразява върху правната природа на тези вземания като вземания на работниците и служителите за трудови възнаграждения и обезщетения от работодателя им, трудовите правоотношения с които са прекратени. Включването на осигурителните вноски в *списъка за разпределение на осребреното имущество* в производството по не състоятелност не освобождава работодателя от задължението за внасянето им и не е пречка за съставяне на ревизионен акт за причинени вреди на държавното обществено осигуряване от невнесени осигурителни вноски върху изплатени възнаграждения (р. № 8545–07–VI отд. по а. д. № 1872 от 2007 г.).

34. Невнасянето на дължимите осигурителни вноски от осигурителя не се отразява върху осигурителните права на осигурените лица. „Внасянето на осигурителни вноски не е предвидено като материалноправна предпоставка за отпускане на паричното обезщетение за безработица“ – пише ВАС в р. № 9723–07–VI отд. по а. д. № 4650 от 2007 г.).

35. Осигурителните вноски са публични държавни вземания (чл. 162, ал. 2, т. 2 ДОПК). Задължението за внасянето им се погасява с петгодишна **давност**. Давностният срок се изчислява от 1 януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение и в частност осигурителните вноски (р. № 3060–07–VI отд. по а. д. № 12248 от 2006 г.). В р. № 1552–07–VI отд.

по а. д. № 8689 от 2006 г. обстойно се анализират условията за погасяване на задължението за внасяне на осигурителни вноски поради изтекла давност. Съдът посочва, че „погасителната давност е период от време, определен по продължителност от закона, през течение на който, ако носителят на едно субективно право не го упражни, това право се погасява“. Правилно е уточнението, че за да настъпи погасителното действие, наред с обективното изтичане на срока е необходимо волеизявление на длъжника, който се позовава на давността. Затова и се приема, че „погасителната давност може да бъде определена и като право на длъжника да погаси с волеизявление пред компетентен орган за защита правото си или правото на принудително изпълнение поради това, че то не е упражнено в определен от закона срок“. Позовавайки се на изтекла давност, длъжникът – осигурител или самоосигуряващо се лице, пресича правото на органите на данъчната администрация да му съставят ревизионен акт за неизпълнено задължение.

ОСИГУРИТЕЛНИ ПРЕСТАЦИИ

Краткосрочно обществено осигуряване

Осигуряване при временна неработоспособност

36. Право на обезщетение за временна неработоспособност имат само осигурените за всички социални рискове. Ако не е налице трудово правоотношение, защото няма валидно основание за възникването му, няма основание за възникване и на осигурително правоотношение. При това не е достатъчно само наличието на основание за възникване на трудовото правоотношение (например трудов договор), но лицето трябва да е започнало фактически да изпълнява работа по правоотношението (р. № 4626–07–VI отд. по а. д. № 2395 от 2007 г.).

Правото на обезщетение за временна неработоспособност съществува и определен период от време след прекратяване на трудовото, служебното или друго подобно правоотношение – основание за осигуряване (чл. 42, ал. 2

⁹ Вж. **Средкова, Кр.** Критичен преглед-2005, с. 188.

КСО). Затова осигуреният като управител на търговско дружество има право на обезщетение и след прекратяването на договора за управление при условията по чл. 42, ал. 2 КСО (р. № 11594–07–VI отд. по а. д. № 6575 от 2007 г.).

Ако *самоосигуряващото се лице*, което подлежи на задължително осигуряване само за инвалидност, не е **декларирало осигуряване за всички рискове** и не е внасяло съответните осигурителни вноски, то няма право на обезщетение за временна неработоспособност (р. № 5871–07–VI отд. по а. д. № 10328 от 2006 г.).

37. Осигуреният за всички рискове имат право на **обезщетение за временно намалена работоспособност** – когато след трудоустрояване трудовото възнаграждение за новата работа е по-ниско от това преди трудоустрояването (чл. 47, ал. 1 КСО). Като приема дължимостта на това обезщетение при условията по чл. 47, ал. 1 КСО, ВАС неправилно приема, че „това обезщетение не се дължи едновременно с обезщетението по чл. 200 КТ, тъй като има същия обезщетителен характер и цели да намали вредите, настъпили в патримониума на трудоустроеното лице“ (р. № 10581–07–VI отд. по а. д. № 5712 от 2007 г.). Това становище противоречи и на осигурителното, и на трудовото законодателство. От една страна, чл. 47 КСО никъде не установява забрана за кумулиране на двете плащания. От друга страна, самият чл. 200 КТ в ал. 3 изрично предвижда, че „работодателят дължи обезщетение за разликата между причинената вреда – ... и обезщетението... по общественото осигуряване“¹⁰. Следователно самият законодател не изключва кумулирането на обезщетението по общественото осигуряване и по трудовото правоотношение, когато действителната вреда надхвърля осигурителното обезщетение.

Осигуряване при майчинство

38. В практиката си и през 2007 г. ВАС настоява на изискването за **6-месечен осигурителен стаж** като предпоставка за възникване на правото на обезщетения при майчинство. Този стаж трябва да е придобит при осигуряване за всички рискове. Когато осигуряването е задължително само за някои рискове (чл. 4, ал. 3 КСО), съответното лице трябва да се е възползвало от възможността за доброволно осигуряване и за други рискове, сред които майчинство (р. № 4288–07–VI отд. по а. д. № 1313 от 2007 г., р. № 4989–07–VI отд. по а. д. № 1619 от 2007 г.).

Ако – жена едноличен търговец, е декларирала осигуряване само за пенсия, няма право на обезщетение за бременност и раждане. Няма значение, че са внасяни осигурителни вноски и за този риск – те са внесени без правно основание и не пораждаат насрещно задължение за изплащане на парични обезщетения за майчинство (р. № 4288–07–VI отд. по а. д. № 1313 от 2007 г.). Ако пък при декларирано осигуряване не са внасяни своевременно дължимите осигурителни вноски, няма да се дължи обезщетение. Правилно в р. № 7347–07–VI отд. по а. д. № 3705 от 2007 г. се приема, че „невнасянето на осигурителни вноски ... е винаги в резултат на виновно поведение на самоосигуряващите се лица, които в тези случаи сами са прекъснали осигуряването си, а при прекъсване на същото за тях не възникват правата, признати на осигурения лица“ (също р. № 4989–07–VI отд. по а. д. № 1619 от 2007 г.). Друго е положението с лицата, които полагат зависим труд и поради това внасянето на осигурителните вноски е задължение на техния осигурител, от неизпълнението на което не възникват неблагоприятни последици за осигурения. Необяснимо е застъпването в р. № 3882–07–VI отд. по а. д. № 588 от 2007 г., че „изплащането на парично обезщетение ... на самоосигуряващото се лице не е в зависимост от своевременното внасяне на осигурителните вноски, които са за негова сметка“. Да се приеме това становище означава да се позволи на самоосигуряващото се лице да получава престация, за която преди това не е престирало

¹⁰ Вж. Василев, Ат. – Във: *Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев*. Коментар на Кодекса на труда. 9. изд. С.: Сибир, 2007, 620–624.

дължимото, което е основен принцип на осигурителното право.

39. Осигурените на основание полагане на зависим труд получават обезщетения за майчинство, когато ползват съответните отпуски, и поради това не получават трудово възнаграждение. Лицата, които осъществяват трудова дейност за своя сметка (в частност търговците) и се осигуряват и за майчинство, не ползват отпуски. Затова те трябва да **прекъснат търговската си дейност**. Това се установява с декларация пред осигурителния орган (р. № 3263–07–VI отд. по а. д. № 12250 от 2007 г., р. № 4989–07–VI отд. по а. д. № 1619 от 2007 г., р. № 5987–07–VI отд. по а. д. № 11061 от 2006 г.). Основателно ВАС не приема изискването на НОИ в такива случаи да се представя договор за прокура или търговско представителство като единствено доказателство за преставане на трудовата дейност за отглеждане на малко дете. Осигурителният орган „не може да откаже приемане на писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които нормативен акт не предписва доказване по определен начин или с определени средства“.

40. Доста спорове е имало през 2007 г. относно **обезщетението за отглеждане на малко дете**.

Правото на обезщетение възниква *след изтичане на срока на обезщетението за бременност и раждане* (р. № 4989–07–VI отд. по а. д. № 1619 от 2007 г.). Такова право обаче осигуреното лице няма *след прекратяване на правоотношението – основание за осигуряване*. То е установено само за обезщетението за бременност и раждане по чл. 52а КСО, което е различно от обезщетението за отглеждане на малко дете по чл. 53 КСО (р. № 7918–07–VI отд. по а. д. № 2309 от 2007 г.).

Лице, различно от майката, има право на обезщетение за отглеждане на малко дете вместо майката, ако е осигурено за всички осигурени социални рискове или за някои рискове, сред които и майчинство (р. № 6771–07–VI отд. по а. д. № 3397 от 2007 г., р. № 7989–07–VI отд. по а. д. № 3531 от 2007 г.). Такова лице има право на обезщетение на собствено

основание, а не поради предоставяне на правото от майката. Майката не може да му предостави правото си, ако лицето не е осигурено за майчинство. Тази законосъобразна позиция се поддържа в р. № 6771–07–VI отд. по а. д. № 3397 от 2007 г. Тук трябва само да се допълни, че волята на майката е от значение – тя трябва да е съгласна друг вместо нея да получава съответното обезщетение, защото е прекъснал трудовата си дейност, за да отглежда детето.

41. Ако осигурената майка или друго лице **не ползва отпуск за отглеждане на малко дете**, майката има право на обезщетение към трудовото си възнаграждение в размер на 50 на сто от размера на обезщетението (р. № 4779–07–VI отд. по а. д. № 12923 от 2006 г.). Същото се отнася и до осигурената за майчинство жена – едноличен търговец, която **не е прекъсвала търговската си дейност** до навършване на 2-годишна възраст на детето (р. № 3883–07–VI отд. по а. д. № 588 от 2007 г.).

Осигуряване при безработица

42. Прави впечатление, че през 2007 г. не са били малко споровете относно осигуряването при безработица. Вярно е, че в повечето случаи те са били свързани с частни въпроси – определяне на конкретния размер на обезщетението, продължителността на изплащането му и др. п., но има и спорове по принципни въпроси.

Една група такива въпроси са свързани с фактическия състав на **основанието** за възникване на правото на обезщетение.

а. Този фактически състав има за свой елемент наличието на **9 месеца осигурителен стаж**. Неизвестно на какво основание обаче в р. № 2166–07–VI отд. по а. д. № 10853 от 2007 г. се изисква той да е непрекъснат. В чл. 54а, ал. 1 КСО е установено изискване за „осигурителни вноски за всички осигурени социални рискове най-малко 9 месеца през последните 15 месеца преди прекратяване на осигуряването“. Върховният административен съд не изяснява откъде е „очевидно“, че „законодателят има предвид 9 месеца от последните 15 месеца без прекъсване“. Такова дописване на закона е недопустимо;

б. за правото на обезщетение за безработица е необходимо **осигуряване за всички осигурени социални рискове**. Не такъв е случаят с изпълнителния директор на юридическо лице с нестопанска цел (р. № 2620–07–VI отд. по а. д. № 11394 от 2006 г.);

в. след промяната на чл. 54а, т. 2 КСО, в сила от 1 януари 2007 г., за възникване на правото на обезщетение вече е необходимо **да не е отпусната пенсия** за осигурителен стаж и възраст или пенсия за ранно пенсиониране, а не просто да е възникнало право на една от двете пенсии. Върховният административен съд се е произнасял по тези въпроси в редица решения, сред които р. № 10444–07–VI отд. по а. д. № 5088 от 2007 г., р. № 10494–07–VI отд. по а. д. № 5579 от 2007 г., р. № 10577–07–VI отд. по а. д. № 6058 от 2007 г. и др. Укриването на това обстоятелство прави лицето недобросъвестно и евентуално полученото обезщетение за безработица подлежи на връщане с лихва. Правилна е позицията на ВАС, че ограничението не се отнася до пенсията по § 4, ал. 1 ПЗР КСО, която установява един преходен привилегирован режим на пенсиониране, който може да бъде ползван по желание на осигуреното лице (р. № 3200–07–VI отд. по а. д. № 154 от 2007 г., р. № 4858–07–VI отд. по а. д. № 2690 от 2007 г., р. № 6231–07–VI отд. по а. д. № 3681 от 2007 г. и др.).

43. Признаването на уволнението за незаконно не лишава осигурения от право на обезщетение за безработица. То само го задължава да възстанови евентуално полученото обезщетение за периода, за който му е изплатено обезщетение от работодателя, съответно органа по назначението, за оставането без работа в резултат на уволнението, защото е недопустимо за един и същи период да се получават две обезщетения с еднакво социално предназначение (р. № 1429–07–VI отд. по а. д. № 9822 от 2006 г., р. № 3272–07–VI отд. по а. д. № 27 от 2007 г., р. № 9066–07–VI отд. по а. д. № 6602 от 2007 г. и др.).

44. Обезщетението за безработица се дължи за определен в чл. 54в КСО **период**, който зависи от продължителността на осигурителния стаж, основанието за прекратяване на правоотношението и периода от предходно упраж-

няване на правото на обезщетение (р. № 11347–07–VI отд. по а. д. № 6953 от 2007 г.).

Осигурителни помощи

45. Макар и твърде ограничен брой, ВАС е постановил през 2007 г. и решения относно отделни видове осигурителни помощи. Такава е **еднократната помощ при смърт**. В р. № 12111–07–VI отд. по а. д. № 7687 от 2007 г. той приема, че помощта не се дължи, когато починалия е бил безработен, макар и да е получавал обезщетение за безработица, тъй като той няма качеството „осигурен“, което е необходимо съгласно чл. 11, ал. 2 КСО.

Пенсионно осигуряване

Видове пенсии

Пенсия за осигурителен стаж и възраст

46. Необходима **предпоставка** за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст е **прекратяване на правоотношението – основание за осигуряване**. Ако след това осигуреният е сключил друг трудов договор, не може да се отпусне пенсия (р. № 3622–07–VI отд. по а. д. № 868 от 2007 г.). Същото се отнася до хипотезата, в която лицето е общински съветник и на това основание подлежи на задължително осигуряване по чл. 4, ал. 1, т. 8 КСО (р. № 4883–07–5-чл. с-в по а. д. № 2551 от 2007 г.). Необходимо е да не се осъществява каквато и да е трудова дейност – основание за осигуряване, а не само по трудово или приравнено на него правоотношение (р. № 4251–07–VI отд. по а. д. № 12330 от 2007 г., р. № 4510–07–VI отд. по а. д. № 2413 от 2007 г., р. № 12885–07–VI отд. по а. д. № 7513 от 2007 г.). Съгласно точния смисъл на разпоредбата на чл. 94, ал. 1 КСО изискването се отнася до всички основания за осигуряване по чл. 4, ал. 1–3 КСО.

47. Продължават споровете относно **категоризирането на труда**.

Вън от редицата спорове за категоризиране на труда на конкретни длъжности и при конкретни условия трябва да се посочи, че вре-

мето на отбиване на *наборна (редовна) военна служба*, дори и във военно училище, се приема за трета категория. От първа категория е трудът само на кадровите военнослужещи (р. № 13296–07–VI отд. по а. д. № 8413 от 2007 г.).

Категорията труд *се установява* с документи, издадени от работодателя, съотв. органа по назначението. Когато съществува различие между отразеното в трудовата книжка и издаденото от работодателя удостоверение обр. 13, съдът дава предимство на трудовата книжка (р. № 3621–07–VI отд. по а. д. № 2143 от 2007 г.). Вписаното в нея се ползва с официална доказателствена сила на основание чл. 347 КТ (р. № 11471–07–VI отд. по а. д. № 6296 от 2007 г.).

48. Спорове продължава да поражда и пенсионирането на определени категории военнослужещи и други държавни служители при особения режим по **чл. 69 КСО**.

Правилно е становището, че изискваният по чл. 69 КСО *осигурителен стаж* трябва да бъде действителен, т.е. реално придобит на съответната длъжност, а не зачетен или получен чрез превръщане според съотношението между различните категории труд (р. № 4518–07–VI отд. по а. д. № 1554 от 2007 г.). Законосъобразно е изразеното в р. № 6223–07–VI отд. по а. д. № 3596 от 2007 г. становище, че „при преценяване правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 69, ал. 1 КСО осигурителният стаж, придобит на кадрова военна служба, не следва да е превърнат към трета категория на основание чл. 104, ал. 4 КСО. Осигурителният стаж, придобит на кадрова военна служба, се превръща към трета категория, но не във връзка с правото на пенсия по чл. 69 КСО, а за определяне на количеството осигурителен стаж, от който се изчислява размерът на пенсията за осигурителен стаж и възраст“.

Продължава и противоречивата практика на ВАС относно правото по чл. 69 КСО като *основание за уволнение*. По тези въпроси многократно съм вземала отношение както в

прегледи на съдебната практика от предходни години, така и в нарочни публикации¹¹. Затова тук няма да я анализирам подробно, а само ще посоча двете тенденции.

В р. № 2777–07–V отд. по а. д. № 9178 от 2006 г., р. № 4069–07–5-чл. с-в по а. д. № 760 от 2007 г., р. № 4391–07–5-чл. с-в по а. д. № 1511 от 2007 г. и др. ВАС приема, че служебното правоотношение може да бъде прекратено от органа по назначението при придобиване право на пенсия при условията по чл. 69 КСО. Само че не се отчита обстоятелството, че чл. 69 КСО определя като един от елементите от фактическия състав на основанията за придобиване право на пенсия в тези случаи прекратяването на служебното правоотношение, т.е. предполага се прекратяване, а не обратното. Това е отчетено в р. № 6510–07–5-чл. с-в по а. д. № 4194 от 2007 г. Необяснимо е защо остава изолиран единствено законосъобразният извод, че „в чл. 69, ал. 2 от КСО е предвидено, че държавните служители по ЗМВР при уволнение придобиват право на пенсия, независимо от възрастта, при 25 години осигурителен стаж, от които две трети действително изслужени като държавни служители по този закон. С тази разпоредба е дадена възможност на определена категория държавни служители при уволнение (именно при уволнение, а не като повод за уволнение – б. м., К. С.), ако са налице посочените изисквания относно осигурителния стаж, да придобият право на пенсия без да се взема предвид възрастта, ... Цитираната норма регламентира едно субективно право на служителя, но не властна органа по служебното правоотношение да го прекрати само при наличието на необходимия осигурителен стаж“.

Пенсии за инвалидност

49. Чувствителното увеличаване на броя на пенсиите за инвалидност логично води и до ежегоден голям брой на споровете относно тези пенсии в съдебната практика.

Основната обща *предпоставка* за придобиване право на всеки вид пенсия за инвалидност е наличието на *трайна неработоспособност най-малко 50 на сто* в сравнение със здравия човек. Тя, както и други въпроси от

¹¹ Вж. **Средкова, Кр.** Уволнението поради пенсиониране на служители от МВР в практиката на Върховния административен съд. – Административно правосъдие, 1999, № 5–6, 53–57.

значение за тези пенсии (причина за инвалидизирането, дата на инвалидизирането и др.), се удостоверява с нарочен акт на ТЕЛК – *експертно решение*. В практиката на ВАС вече трайно се обосновава неговият двойк характер – на експертно становище относно здравното състояние на освидетелстваното лице и на констатиращ административен акт относно инвалидността като факт с правно значение (р. № 4608–07–VI отд. по а. д. № 1312 от 2007 г., р. № 6845–07–VI отд. по а. д. № 1311 от 2007 г., р. № 7702–07–VI отд. по а. д. № 5793 от 2007 г. и др.).

50. С най-много изисквания е свързано отпускането на **пенсия за инвалидност поради общо заболяване**. Според най-новото българско осигурително законодателство такава пенсия не се отпуска на лица, които имат право на **пенсия за осигурителен стаж и възраст**. Върховният административен съд зачита това законово изискване (р. № 3289–07–VI отд. по а. д. № 12246 от 2006 г., р. № 4393–07–VI отд. по а. д. № 1650 от 2007 г. и др.). Друга позиция не е и възможна при наличието на императивната норма на чл. 74, ал. 3 КСО. Не е достатъчно обосновано иначе разумното становище, че при наличие на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст и за инвалидност осигуреният има право на една от двете пенсии по свой избор (р. № 4393–07–VI отд. по а. д. № 1650 от 2007 г.). Няма как да се осъществи избор, щом като пенсията за инвалидност в тези случаи „не се отпуска“ според изричната разпоредба на чл. 74, ал. 3 КСО. Друг е въпросът за конкуренцията между право на пенсия за инвалидност поради общо заболяване и поради професионална болест. В такъв случай лицето действително има право на избор на по-благоприятната пенсия по арг. от чл. 101, ал. 2 КСО (р. № 968–07–VI отд. по а. д. № 9105 от 2006 г.). Другата пенсия се спира и по всяко време лицето може да поиска да бъде спряна получаваната, а да се изплаща спряната.

Правото на пенсия за инвалидност поради общо заболяване е свързано и с наличието на определен **осигурителен стаж**. Той зависи от възрастта на осигурения, вида на заболяването и момента на настъпване на инвалидността. Когато инвалидността е настъпила преди

постъпването на работа, продължителността на необходимия осигурителен стаж е една година. Не е ли налице, право на пенсия не съществува (р. № 2565–07–VI отд. по а. д. № 488 от 2007 г.). Същата последици настъпва, когато осигурителният стаж е придобит след инвалидизирането (р. № 12714–07–VI отд. по а. д. № 7551 от 2007 г.), както и когато към деня на инвалидизирането лицето не е било осигурено (р. № 3844–07–VI отд. по а. д. № 875 от 2007 г.).

51. Пенсия за военна инвалидност се отпуска на лица с воинско звание, пострадали по време на наборна военна служба, на служба в запаса или в резерва (чл. 85, ал. 1 КСО). Ако едно лице е загинало като доброволец от запаса в мироопазваща операция на ООН в Камбоджа, неговите родители не могат да ползват по-благоприятния режим за получаване на наследствена пенсия за военна инвалидност от загиналия си син като военнослужещ на наборна военна служба по чл. 101, ал. 4 КСО, защото той не е бил на такава служба (р. № 968–07–VI отд. по а. д. № 9105 от 2006 г.).

52. На лице, което е пострадало по време на учебна практика, по отмененото пенсионно законодателство се отпускаше **пенсия за гражданска инвалидност** (за съжаление новото законодателство не предвижда и такава пенсия). Дори и лицето да е придобило продължителен осигурителен стаж след инвалидизирането, пенсията не може да се трансформира в такава за трудова злополука (р. № 11074–07–VI отд. по а. д. № 6293 от 2007 г.).

53. Подкрепя заслужава променената позиция на ВАС, че **социалната пенсия за инвалидност** (чл. 90 КСО) е самостоятелен вид пенсия за инвалидност (а не особен вид на пенсията за инвалидност поради общо заболяване), тъй като не е свързана с трудовата дейност на лицето (р. № 5257–07–VI отд. по а. д. № 9831 от 2007 г., р. № 5301–07–VI отд. по а. д. № 9810 от 2006 г.). Тя може да се кумулира с всеки друг вид пенсия (р. № 814–07–VI отд. по а. д. № 9096 от 2007 г.). Върховният административен съд провежда трайно разбирането, че отпускането на този вид пенсия е свързано с кумулативното наличие на две предпоставки – навършена 16-годишна възраст

на лицето и установена намалена работоспособност най-малко 71 на сто (р. № 5257–07–VI отд. по а. д. № 9831 от 2006 г., р. № 5301–07–VI отд. по а. д. № 9810 от 2006 г.).

Наследствени пенсии

54. Наследствените пенсии присъстват в практиката на ВАС изключително във връзка с **правата на децата**.

Необичаен случай е занимавал ВАС в р. № 2211–07–VI отд. по а. д. № 10586 от 2006 г. Той е свързан с правото на наследствена пенсия на дете, родено след смъртта на бащата, произходът от който е установен по иск на майката след смъртта на бащата. За тези случаи ВАС приема, че правопораждащ момент за придобиване право на наследствена пенсия е дата на раждане на детето, тъй като решението за установяване на произход от бащата има обратен действие и всички правни отношения следва да се уредят съобразно установения произход.

Основателно наследствената пенсия се разглежда като източник на средства за издръжка на детето. Затова когато то придобие право на лична пенсия за инвалидност поради общо заболяване, вече има свой източник на такива средства и наследствената пенсия от бащата трябва да бъде спряна (р. № 5450–07–VI отд. по а. д. № 6909 от 2007 г.).

Детето има право на наследствена пенсия от родител до завършване на образованието си. За момент на завършването ВАС основателно продължава да приема първата поправителна сесия на последния изпит (р. № 1796–07–VI отд. по а. д. № 7906 от 2007 г.). В срока на обучението се включва всякакъв задължителен стаж по учебния план, вкл. плавателен (р. № 7297–07–VI отд. по а. д. № 8011 от 2007 г.).

Добавки към пенсиите

55. В практиката на ВАС и през 2007 г. има решения, свързани с добавките към пенсиите, маркар и по-малко в сравнение с предходни години. Те са свързани с **добавката за чужда помощ** по чл. 104 КСО. В р. № 12111–07–VI отд. по а. д. № 6175 от 2007 г. правилно се отхвър-

ля претенцията за такава добавка, защото няма заключение за органите на медицинската експертиза за необходимостта от чужда помощ, тъй като инвалидът има по-малко от 90 на сто загубена работоспособност.

Пенсионно производство

56. Компетентен да отпуска, изменя, спира, прекратява, възобновява и възстановява пенсиите **орган** е длъжностното лице по пенсионното осигуряване в териториалното поделение на НОИ. Това качество се приема за налично и когато с нарочна заповед на няколко поименно посочени служители в това поделение е възложено подписването на разпореждания, свързани с отпускането, изменянето и т.н. на пенсиите (р. № 4771–07–VI отд. по а. д. № 1783 от 2007 г.).

57. Твърде много спорове в практиката на ВАС през 2007 г. са свързани с **момента на отпускане на пенсията**. В това отношение продължава досегашната практика на съобразяване на този момент с конкретните правила относно конкретните видове пенсии (р. № 631–07–VI отд. по а. д. № 8962 от 2006 г., р. № 959–07–VI отд. по а. д. № 11489 от 2006 г., р. № 3591–07–VI отд. по а. д. № 872 от 2007 г., р. № 11217–07–VI отд. по а. д. № 5909 от 2007 г. и др.).

58. Във връзка с **преизчисляването** на пенсиите ще посоча само няколко решения по принципни според мен въпроси.

Продължава досегашната практика да се допуска преизчисляване на пенсията, ако това е по-благоприятно за пенсионера – промяна на базата за изчисляване на пенсията води до промяна на индивидуалния коефициент, а с това и на размера на пенсията (р. № 530–07–VI отд. по а. д. № 8019 от 2006 г.). Не е обаче основание за преизчисляване на пенсията, тъй като не е ново доказателство, представянето на осигурителна книжка с данни за осигурителния доход, тъй като тя е съществувала към момента на отпускането на пенсията (р. № 10667–07–VI отд. по а. д. № 6739 от 2007 г.).

59. И през 2007 г. ВАС признава наличието на основание за **спиране на пенсията** при възникване на право на повече от една

пенсия – за инвалидност поради общо заболяване и поради професионална болест (р. № 968–07–VI отд. по а. д. № 9105 от 2006 г.), както и неявяване на преосвидетелстване при служебно повикване (р. № 970–07–VI отд. по а. д. № 9002 от 2006 г., р. № 11019–07–VI отд. по а. д. № 6057 от 2007 г.). **Възобновяването** на спряната пенсия се извършва от датата на преосвидетелстването (р. № 5490–07–VI отд. по а. д. № 2415 от 2007 г., р. № 13191–07–VI отд. по а. д. № 7170 от 2007 г.).

Здравно осигуряване

60. Споровете, които е разглеждал ВАС през 2007 г. във връзка със **здравноосигурителните вноски**, са намалели в сравнение с предходни години. Внимание заслужава едно решение относно освобождаването от задължението за внасяне на таква вноски – р. № 6635–07–VI отд. по а. д. № 4237 от 2007 г. Когато лицето е пребивавало в чужбина само 6 дни, то не може да се възползва от това право.

От друга страна, здравното осигуряване не е свързано с осъществяване на трудова дейност. Затова дори и да не осъществява трудова дейност, едноличният търговец дължи здравноосигурителни вноски върху определен в закона доход. „Прекъсването или прекратяването на дейността на едноличния търговец е обстоятелство, което води единствено до промяна в размера на задължителните здравноосигурителни вноски, но не и до отпадане на задължението за тяхното внасяне“. Това становище на ВАС, застъпено в р. № 3644–07–VI отд. по а. д. № 159 от 2007 г. заслужава категорична подкрепа.

61. През 2007 г. ВАС се е произнасял и по спорове относно конкретни **здравноосигурителни престации**.

Правилно ВАС посочва, че „**реимбурсирането**“ (**заплащането на стойността**) **на лекарствата** за заболявания по чл. 45, ал. 3 ЗЗО трябва да е пълно, за да се гарантира в най-голяма степен свободният достъп до тях. Частичното реимбурсиране ограничава правото на осигурените на свободен достъп до лекар-

ствата по списъка и затова може да бъде използвано само когато такъв достъп е гарантиран чрез други, напълно реимбурсирани лекарства с подобно качество за същото заболяване или когато бюджетът на НЗОК е недостатъчен за пълното реимбурсиране на всички лекарства по списъка“ (р. № 4405–07–II отд. по а. д. № 11026 от 2006 г.).

Осигурителният характер на плащанията от НЗОК за предписване и отпускане на **медицински изделия и диетични храни** за специални медицински цели се признава в р. № 4790–07–VI отд. по а. д. № 2140 от 2007 г.

РЕД ЗА РАЗГЛЕЖДАНЕ НА СПОРОВЕТЕ ПО ЗАДЪЛЖИТЕЛНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ

62. При произнасянето си относно **предмета** на осигурителноправните спорове ВАС се придържа стриктно към разпоредбата на чл. 117 КСО. Затова приема, че не е допустимо атакуване на „мълчалив отказ“ за произнасяне на ръководителя на териториалното поделение на НОИ по предявен пред него спор. Такъв отказ е допустим само при първичния акт, който може да се атакува пред ръководителя на териториалното поделение (р. № 3277–07–VI отд. по а. д. № 11107 от 2006 г., р. № 4146–07–I отд. по а. д. № 958 от 2007 г. и др.). Разглеждането на спора по административен ред е предпоставка за разглеждането му по съдебен ред. Пред съда може да бъде обжалвано само решението на ръководителя на териториалното поделение на НОИ (р. № 4146–07–I отд. по а. д. № 958 от 2007 г., р. № 6293–07–VI отд. по а. д. № 4552 от 2007 г., р. № 12751–07–VI отд. по а. д. № 7514 от 2007 г. и др.).

Недопустимо е косвено обжалване пред съда по повод на спор за трудова злополука на болничния лист, с който не е установена работоспособност на пострадалата. Болничният лист може да се атакува по предвидения за това в Закона за здравеопазване ред, а едва експертното решение на НЕЛК подлежи на съдебно оспорване (р. № 4364–07–VI отд. по а. д. № 1928 от 2007 г.).

В жалбата трябва да бъдат посочени конкретните основания, поради които се счита неправилни атакуваният акт, а не да се излагат само обстоятелства по съществува на спора (р. № 3591–07–VI отд. по а. д. № 872 от 2007 г., р. № 3738–07–VI отд. по а. д. № 953 от 2007 г. и др.).

63. Правото на жалба принадлежи на **заинтересуваното лице**. Такова лице в частност е и медицинската комисия по чл. 98, ал. 6 КСО, независимо че няма качеството „юридическо лице“. Качеството на юридическо лице не е необходима предпоставка за административната правосубектност на административния орган, който е нормативно овластен да подаде жалба (р. № 6415–07–VI отд. по а. д. № 5586 от 2007 г.).

64. Компетентните да решават осигурителноправните спорове **органи** са определени в закона. Такъв е преди всичко ръководителят на териториалното поделение на НОИ (р. № 4316–07–VI отд. по а. д. № 3748 от 2007 г.), но и управителят на НОИ – когато се атакуват актове на ръководителя на дирекция „Международни спогодби“ (р. № 3522–07–VI отд. по а. д. № 3048 от 2007 г.).

65. По повод на конкретен спор относно предоставяне на медицинска помощ ВАС прави общия извод, че жалбоподателят трябва да посочи и **доказателствата**, на които основава своите твърдения (р. № 1261–07–VI отд. по а. д. № 8982 от 2006 г.). Важно уточнение се прави в р. № 4740–07–VI отд. по а. д. № 2536 от 2007 г. – пред съда могат да бъдат представяни и нови доказателства освен тези, които са били налице при издаване на разпореждането на административния орган. Задължение на органа, пред който се предявява спорът, е да уведоми жалбоподателя за нередовностите в жалбата (р. № 8512–07–VI отд. по а. д. № 4072 от 2007 г.).

66. **Правомощията** на решаващия **административен орган** са определени в чл. 117, ал. 3 КСО. Той винаги се произнася по съществува на спора. Затова ВАС правилно квалифицира като недопустимо връщането на пенсионната преписка на пенсионния орган с указания за начина на определяне на нейния размер (р. № 8968–07–VI отд. по а. д. № 4651 от

2007 г.). Що се отнася до **съда**, когато решаването на определен въпрос е от изключителната компетентност на осигурителния орган (какви то въпроси са отпускането, изменението и пр. на пенсиите – чл. 98, ал. 1 КСО), той следва да отмени незаконния акт и да го върне с указания за ново произнасяне от административния орган (р. № 5469–07–VI отд. по а. д. № 7957 от 2006 г.).

КОНТРОЛ ЗА СПАЗВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ И ОТГОВОРНОСТ ЗА НАРУШАВАНЕТО МУ

Контрол за спазване на осигурителното законодателство

67. През 2007 г. ВАС е признал неколккратно правото на контролните органи на НОИ да дават **задължителни предписания за издаване на документи** относно осигурителноправното положение на осигурените лица – за осигурителен стаж, осигурителен доход и др. (р. № 4703–07–VI отд. по а. д. № 11818 от 2006 г., р. № 7020–07–VI отд. по а. д. № 3527 от 2007 г., р. № 10694–07–VI отд. по а. д. № 7532 от 2007 г.). Това е тяхно правомощие за осигуряване на спазването на осигурителното законодателство.

Имуществена отговорност за нарушаване на осигурителното законодателство

68. За причиняване на вреди на държавното обществено осигуряване е предвидена имуществена отговорност. **Вредите** могат да бъдат причинени от издаване на неверни документи от осигурител (р. № 5259–07–VI отд. по а. д. № 5093 от 2006 г.), от невнасяне на осигурителни вноски, които са за сметка на осигуреното лице (р. № 568–07–VI отд. по а. д. № 9813 от 2006 г.), от изплащане на недължимо обезщетение за отглеждане на малко дете (р. № 7989–07–VI отд. по а. д. № 3531 от 2007 г.) или пенсия (р. № 7278–07–VI отд. по а. д. № 9496 от 2006 г.), от неправилни актове на медицинската експертиза на работоспособността

(р. № 5294–07–VI отд. по а. д. № 1932 от 2007 г., р. № 6844–07–VI отд. по а. д. № 3595 от 2007 г. и др.) и пр. Специално в последния случай, което е по-нова хипотеза, съдът правилно подчертава, че не е достатъчен обективният факт на отмяната на акт на орган на експертизата на работоспособността, а е необходимо да бъде установено и нарушението, което длъжностните лица са извършили или допуснали. В тежест на контролния орган е да докаже това нарушение. Тази позиция на ВАС заслужава подкрепа и на нея трябва да се настоява при зачестилите случаи на търсене на имуществена отговорност и когато отмененият медицински експертен акт не е свързан с виновно поведение на конкретен медицински специалист.

69. Имуществената отговорност се осъществява въз основа на **ревизионен акт за начет**. Той следва да бъде съставен на лицето, причинило вредата. Недопустимо е съставянето на такъв акт на едноличното дружество с ограничена отговорност за причинени от неговия собственик вреди (р. № 4988–07–VI отд. по а. д. № 1551 от 2007 г.).

Актът трябва да бъде връчен на виновния нарушител. Неизпълнението на това задължение е съществено процесуално нарушение (р. № 3310–07–VI отд. по а. д. № 218 от 2007 г.).

На основание чл. 119, ал. 2 ДОПК ВАС допуска ревизионният акт да бъде съставен и от лицето, което е извършило ревизията, тъй като няма изрично изискване в противния смисъл (р. № 6449–07–VI отд. по а. д. № 1437 от 2007 г.).

70. Върховният административен съд основателно признава на **директора на РЗОК правото** да налага санкции въз основа на съставени констативни протоколи за нарушаване на Националния рамков договор или на договора между РЗОК и изпълнител на медицинска помощ (опр. № 4790–07–VI отд. по а. д. № 2140 от 2007 г.; р. № 4998–07–VI отд. по а. д. № 2641 от 2007 г.).

Актът, с който директорът на РЗОК налага предвидените в Закона за здравното осигу-

ряване и Националния рамков договор за съответната година неустойки, е **заповед**. По своето правно естество тя е индивидуален административен акт и на общо основание подлежи на обжалване (опр. № 4790–07–VI отд. по а. д. № 2140 от 2007 г.; р. № 4998–07–VI отд. по а. д. № 2641 от 2007 г.).

71. От имуществената отговорност трябва да се различава задължението за връщане на **недобросъвестно получени недължими суми** от държавното обществено осигуряване. Това е средство за възстановяване на правосъобразното състояние. То се прилага при кумулативното наличие на две изисквания – недължимост на полученото и недобросъвестност на получателя. Върховният административен съд открива недобросъвестност в получаването на обезщетение за безработица едновременно с пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране (р. № 329–07–VI отд. по а. д. № 8015 от 2006 г., р. № 529–07–VI отд. по а. д. № 8028 от 2006 г., р. № 1430–07–VI отд. по а. д. № 9982 от 2006 г. и др.); в получаването на пенсия, отпусната при наличие на трудово правоотношение (р. № 4510–07–VI отд. по а. д. № 2413 от 2007 г.); в използване на рождените имена вместо тези, получени при осиновяването, при искане за отпускане на пенсия (р. № 12786–07–VI отд. по а. д. № 7276 от 2007 г.) и др. Обратно, добросъвестно е полученото плащане, когато е допусната грешка при отпускането му (р. № 11917–07–VI отд. по а. д. № 7257 от 2007 г.), полученото при последваща промяна на закона (р. № 10444–07–VI отд. по а. д. № 5088 от 2007 г., р. № 10494–07–VI отд. по а. д. № 5579 от 2007 г.) и др.

Добросъвестността се предполага до доказване на противното. Недобросъвестността трябва да бъде доказана от осигурителния орган, ошетен от недължимото плащане (р. № 4566–07–VI отд. по а. д. № 2142 от 2007 г.).

АВТОРИТЕ В БРОЯ (ПО РЕДА НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ИМ)

ВЕЛКО ВЪЛКАНОВ – Професор по конституционно право. Доктор. Автор на седем научни монографии, множество статии и публицистични издания.

НИКОЛАЙ НИКОЛОВ – Юрист. Работи в областта на административното и гражданското право. Член на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност.

АНГЕЛ АТАНАСОВ – Доктор. Старши научен сътрудник II степен в Института за правни науки при БАН.

СТОЯН СТАЛЕВ – Старши научен сътрудник. Доктор. Изпълнителен директор на Българската агенция за инвестиции.

ВЛАДИМИР РАНКОВ – Магистър по право. Началник на отдел „Правен“ в Българската агенция за инвестиции.

ТЕОДОРА ФИЛИПОВА – Главен асистент в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

СИБИЛА СИМЕОНОВА – Съдия в Административен съд – гр. Русе. Докторант по международно право и международни отношения – международно морско и речно право, към Института по морско право и логистика при ВСУ „Черноризец Храбър“.

АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВ – Докторант в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, катедра „Трудово право и обществено осигуряване“. Старши консултант в Адвокатско дружество „Камбуров и съдружници“.

ЕВГЕНИ ЙОЧЕВ – Доцент. Доктор. Преподавател по история на българската държава и право в Юридическия факултет на Русенския университет „Ангел Кънчев“ и Академията на МВР.

РАЙНА НИКОЛОВА – Доцент по административно право и административен процес. Доктор. Работи в областта на медийното право. Преподава в Нов български университет и ЮЗУ „Неофит Рилски“ в Благоевград.

ВАСИЛ МРЪЧКОВ – Професор по трудово и осигурително право в Института за правни науки при БАН и в Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. Доктор на юридическите науки. Автор на научни трудове в областта на трудовото, осигурителното и международното трудово право.

КРАСИМИРА СРЕДКОВА – Професор в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор. Работи в областта на трудовото и осигурителното право.

Издаелство *СИБИ*
Коректор *Нели Германова*

Печат *Симолини*
Печатни коли 15,25
Формат 70/100/16

София, 2008