



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

**от омбудсмана на Република България за установяване на
противоконституционност на чл. 245, ал. 1 от Кодекса на труда в частта „ в
размер 60 на сто от брутното му трудово възнаграждение, но не по-малко от
минималната работна заплата за страната”**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционна разпоредбата на чл. 245, ал. 1 от Кодекса на труда (Обн. ДВ. бр.26 от 01.04.1986г., обн. ДВ. бр.27 от 04.04.1986г., изм. ДВ. бр.6 от 22.01.1988г., изм. ДВ. бр.21 от 13.03.1990г., изм. ДВ. бр.30 от 13.04.1990г., изм. ДВ. бр.94 от 23.11.1990г., изм. ДВ. бр.27 от 05.04.1991г., изм. ДВ. бр.32 от 23.04.1991г., изм. ДВ. бр.104 от 17.12.1991г., изм. ДВ. бр.23 от 19.03.1992г., изм. ДВ. бр.26 от 31.03.1992г., изм. ДВ. бр.88 от 30.10.1992г., изм. ДВ. бр.100 от 10.12.1992г., изм. ДВ. бр.69 от 04.08.1995г., доп. ДВ. бр.87 от 29.09.1995г., доп. ДВ. бр.2 от 05.01.1996г., доп. ДВ. бр.12 от 09.02.1996г., доп. ДВ. бр.28 от 02.04.1996г., изм. ДВ. бр.124 от 23.12.1997г., доп. ДВ. бр.22 от 24.02.1998г., изм. ДВ. бр.52 от 08.05.1998г., изм. ДВ. бр.56 от 19.05.1998г., изм. ДВ. бр.83 от 21.07.1998г., доп. ДВ. бр.108 от 15.09.1998г., изм. ДВ. бр.133 от 11.11.1998г., изм. ДВ. бр.51 от 04.06.1999г., доп. ДВ. бр.67 от 27.07.1999г., изм. ДВ. бр.110 от 17.12.1999г., изм. ДВ. бр.25 от 16.03.2001г., изм. ДВ. бр.1 от 04.01.2002г., изм. ДВ. бр.105 от 08.11.2002г., изм. ДВ. бр.120 от 29.12.2002г., изм. ДВ. бр.18 от 25.02.2003г., изм. ДВ. бр.86 от 30.09.2003г., изм. ДВ. бр.95 от 28.10.2003г., изм. ДВ. бр.52 от 18.06.2004г., изм. ДВ. бр.19 от 01.03.2005г., изм. ДВ. бр.27 от 29.03.2005г., изм. ДВ. бр.46 от 03.06.2005г., изм. ДВ. бр.76 от 20.09.2005г., изм. ДВ. бр.83 от 18.10.2005г., изм. ДВ. бр.105 от 29.12.2005г., изм. ДВ. бр.24 от 21.03.2006г., изм. ДВ. бр.30 от 11.04.2006г., изм. ДВ. бр.48 от 13.06.2006г., изм. ДВ. бр.57 от 14.07.2006г., изм. ДВ. бр.68 от 22.08.2006г., изм. ДВ. бр.75 от 12.09.2006г., изм. ДВ. бр.102 от 19.12.2006г., изм. ДВ. бр.105 от

22.12. 2006г., изм. ДВ. бр.40 от 18.05.2007г., изм. ДВ. бр.46 от 12.06.2007г., изм. ДВ. бр.59 от 20.07.2007г., изм. ДВ. бр.64 от 07.08. 2007г., изм. ДВ. бр.104 от 11.12.2007г., изм. ДВ. бр.43 от 29.04.2008г., изм. ДВ. бр.94 от 31.10.2008г., изм. ДВ. бр.108 от 19.12.2008г., изм. ДВ. бр.109 от 23.12.2008г., изм. ДВ. бр.35 от 12.05.2009г., изм. ДВ. бр.41 от 02.06.2009г., изм. ДВ. бр.103 от 29.12.2009г., изм. ДВ. бр.15 от 23.02.2010г., изм. ДВ. бр.46 от 18.06.2010г., изм. ДВ. бр.58 от 30.07.2010г., изм. ДВ. бр.77 от 01.10. 2010г., изм. ДВ. бр.91 от 19.11.2010г., изм. ДВ. бр.100 от 21.12.2010г., изм. ДВ. бр.101 от 28.12.2010г., изм. ДВ. бр.18 от 01.03.2011г., изм. ДВ. бр.33 от 26.04.2011г., изм. ДВ. бр.61 от 09.08.2011г., изм. ДВ. бр.82 от 21.10.2011г., изм. ДВ. бр.7 от 24.01.2012г., изм. и доп. ДВ. бр.15 от 21.02.2012г., изм. ДВ. бр.20 от 09.03.2012г., изм. и доп. ДВ. бр.38 от 18.05.2012г., изм. ДВ. бр.49 от 29.06.2012г., изм. ДВ. бр.77 от 09.10.2012г., доп. ДВ. бр.82 от 26.10.2012г., изм. ДВ. бр.15 от 15.02.2013г., доп. ДВ. бр.104 от 03.12.2013г., доп. ДВ. бр.1 от 03.01.2014г., изм. и доп. ДВ. бр.27 от 25.03.2014г., изм. и доп. ДВ. бр.61 от 25.07.2014г., изм. и доп. ДВ. бр.54 от 17.07.2015г., изм. ДВ. бр.61 от 11.08.2015г., изм. и доп. ДВ. бр.79 от 13.10.2015г., изм. и доп. ДВ. бр.98 от 15.12.2015г., изм. ДВ. бр.8 от 29.01.2016г., изм. и доп. ДВ. бр.57 от 22.07.2016г., изм. ДВ. бр.59 от 29.07.2016г., изм. и доп. ДВ. бр.98 от 09.12.2016г., изм. и доп. ДВ. бр.105 от 30.12. 2016г.) в частта й „в размер 60 на сто от brutното му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната”. Считам, че е налице противоречие на тази част от разпоредбата с чл. 16 и чл. 48, ал.1 и ал.5 от Конституцията, както и с принципите на правовата държава (абз. 5 от Преамбюла и чл. 4 от Конституцията) и на социалната държава (абз. 5 от Преамбюла на Конституцията).

I. Противоречие с разпоредбата на чл. 48, ал. 1 и ал. 5 от Конституцията

Съгласно разпоредбата на чл. 48, ал. 5 от Основния закон „работниците и служителите имат право на ... заплащане, съответстващо на извършената работа... при условия и по ред, определени със закон.” Ключово значение в тази конституционна повеля има частта й „заплащане, съответстващо на извършената работа.”, която съдържа два основни елемента: 1. установява субективното право на трудово възнаграждение на работника или служителя, което се определя като отплата (възнаграждение) за извършената работа; 2. заплащаното възнаграждение трябва да бъде съответстващо на извършената работа.

”Извършената работа” е критерият за определяне на размера на възнаграждението за извършената работа. Той включва: обема (количеството) на извършената работа, нейната сложност, трудност, условия, при които се изпълнява, професионалната квалификация, умения и сръчности, вложени в изпълнението й. Посочената конституционна разпоредба установява пропорционалност между извършената работа и размера на „заплащането.”

Като конституционна разпоредба, чл. 48, ал. 5, има качеството на върховна разпоредба, на която другите закони не могат да противоречат, а трябва да бъдат в съответствие с нея. Така повелява изрично чл. 5, ал.1 от Основния закон.

В действащата си редакция, оспорената част от чл. 245, ал.1 от КТ не отговаря на основното изискване на чл. 48, ал. 5 от Конституцията - „заплащането на труда”

да съответства на извършената работа. Налице е извършена работа, т.е. изпълнение на трудовите задължения, което е добросъвестно, но вместо заплащане на труда, според извършената работа, както повелява чл. 48, ал. 5 от Конституцията, оспорваната част от чл. 245, ал.1 от КТ предвижда изплащане на трудово възнаграждение в намален размер - 60 на сто от брутното трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата, установена за страната. Това е сериозно противоречие на чл. 245, ал. 1 от КТ с повелята на чл. 48, ал. 5 от Конституцията.

С измененията на чл. 245, ал. 1 от КТ през м.ноември 1992 г.(обн.ДВ, бр.100/1992 г., в сила от 01.01.1993 г.), оспорената разпоредба предвиждаше, че изплащането на трудовото възнаграждение се гарантира ежемесечно. Това означаваше, че работодателят е длъжен всеки месец редовно да изплаща възнаграждението, макар и в намален размер – не по-малко от размера на минималната работна заплата за страната към дадения момент. В частта относно ежемесечното изплащане това беше сполучливо разрешение. При измененията в Кодекса на труда от м.юни 2004 г. (обн.ДВ, бр.52 от 2004 г.) думата „ежемесечно” незабелязано отпадна, без каквито и да е мотиви и в този си вид, разпоредбата и сега продължава да действа.Това доведе до неограничено във времето, забавено и намалено изплащане на възнаграждението, което е недопустимо.

Разпоредбата на чл. 245, ал. 1 от КТ в действащата ѝ редакция от 2004 г. е в противоречие и с разпоредбата на чл. 48, ал. 1от Конституцията, съгласно която гражданите имат право на труд и държавата полага грижи за неговото осъществяване. Трудовото възнаграждение е съществен елемент от съдържанието на конституционното право на труд по чл. 48, ал. 1 от Основния закон. Това становище застъпва и Конституционният съд, когато в Решение № 14 от 10.11.2000 г. по к.д.№ 12/2000 г. приема: „Правото на труд е безсмислено, ако срещу него не стои насрещно задължение за заплащане на възнаграждение.” И щом като чл. 245, ал. 1 от КТ противоречи на един съставен елемент от конституционното право на труд, какъвто е изплащането на трудово възнаграждение, той противоречи и на „цялото” - на общото конституционно право на труд по чл. 48, ал. 1 от Конституцията, съществена съставна част от което е и трудовото възнаграждение.

II. Противоречие с принципа на правовата държава

Правовата държава е основен принцип, възприет в новата Конституция (абз.5 от Преамбюла, чл. 4, ал. 1от Основния закон), и държавата гарантира правата на личността (чл. 4, ал. 2 от Конституцията), между които и правото на трудово възнаграждение на работниците и служителите като тяхно основно право. Съдържанието на принципа на правовата държава е многопластово и обхваща редица елементи (признаци), които в своята съвкупност изразяват упражняването на държавната власт въз основа на Конституцията и законите, които ѝ съответстват Това становище се застъпва от Конституционния съд. Противоречието на закон с Конституцията се изразява в противоречие с някой от признаците на правовата държава: на изрични конституционни разпоредби, на принципа на справедливост,

включването в закона на разпоредби, които не са ясни, а вътрешно противоречиви, или противоречащи на други норми от същия закон и др. (Решение № 14 от 1992 г., Решение № 17 от 1995 г., Решение № 1 от 2005 г., вж. и Конституционен съд. Юриспруденция 1997- 2006, С., 2010, с. 43-74). Това разбиране за същността на принципа на правовата държава се споделя и в правната доктрина (Вж. Танчев, Евг., Въведение в конституционното право, изд.Сиби, С., 2001, с.308-321; Друмева, Ем., Конституционно право, 4 изд., изд.Сиела, С.,2013, с.130-135 и др.).

Член 245, ал.1 от КТ противоречи на чл. 48, ал. 5 от Конституцията, както беше посочено по-горе. Идеята за пропорционалност между извършената работа и изплащането на възнаграждение за нея, е същността на принципа за справедливост - за получаване на дължимото, на полагащото се за извършената работа. Справедливостта е общочовешка ценност, която Конституцията признава, и обявява верността си към нея в абз. 2 от своя Преамбюл. И чл. 48, ал. 5 от Конституцията я превръща в конституционна нормативна ценност чрез изискването за правопропорционална зависимост между извършената работа и размера на дължимото за нея трудово възнаграждение. Нейното нарушаване е нарушаване едновременно на две конституционни ценности - на справедливостта и на принципа на правовата държава, което е недопустимо.

Разпоредбата на чл. 245, ал. 1 от КТ като модел на правна норма е вътрешно противоречива. Тя установява неблагоприятни правни последици за работника или служителя при негово изрядно поведение. Неговото изрядно поведение се състои в добросъвестното изпълнение на трудовите му задължения, а неблагоприятните последици, които му се възлагат да понесе – в драстично намаляване на трудовото възнаграждение, което му се изплаща и чието изплащане се и забавя от работодателя. Всеки път, когато законодателят създава субективни права на работодателя с неблагоприятни правни последици в правната сфера на работника или служителя, макар и най-общо, посочва предпоставките, при наличието на които работодателят упражнява това свое субективно право (чл.120, 136а, 138а от КТ и др.). В оспорваната законова разпоредба такава предпоставка няма. Напротив, както беше посочено по-горе чл. 245, ал. 1 от КТ установява една правна аномалия: възлагане на неблагоприятни последици при добросъвестно изпълнение на трудовите задължения на работника или служителя. Това създава правна несигурност в сферата на добросъвестния работник или служител и противоречи на принципа на правовата държава по абз.5 от Преамбюла и чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията. Създава се и объркване: при изпълнение на възложената работа работодателят има както задължението да изплати уговореното трудово възнаграждение по чл.128, т. 2 от КТ, така и правото да го намали съгласно чл. 245, ал.1 от КТ).

Конституционният съд многократно се е произнасял, че принципът на правовата държава е нарушен, когато законови разпоредби въвеждат ограничения в конституционни права, без това да е предвидено в Конституцията, или когато законови разпоредби са неясни или си противоречат.

Още в първите години от дейността си КС в Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к.д. № 14/1992 г. приема, че ограничения в конституционните права могат да се

предвиждат в закон, ако това е изрично предвидено в конституционната уредба за съответното конституционно право (чл. 57, ал. 2, чл. 31, чл. 42 и др. от Конституцията). Такова ограничение на конституционното право на трудово възнаграждение не е предвидено в неговата конституционна уредба в чл. 48, ал. 5 от Основния закон. И чл. 245, ал. 1 от КТ в оспорваната му част, като го предвижда, влиза в противоречие с посочената конституционна норма (чл. 48, ал. 5).

Конституционният съд в редица свои решения изрично приема, че правна уредба, която затруднява правоприлагането „не е в унисон” с принципа на правовата държава, като например: Решение № 3 от 23 май 2013 г. по к.д. №1/ 2013 г., Решение № 10 от 10 декември 2010 г. по к.д. № 12 от 2009 г., Решение № 5 от 26 септември 2002 г. по к.д. № 5/ 2002 г. Такива противоречия съществуват между чл. 245, ал. 1 от КТ, който установява неопределено по време неизплащане на трудовото възнаграждение и чл. 128, т. 2 от КТ. Двете разпоредби са несъвместими. Според КС „подобни противоречиви норми в един и същ закон не биха били годни да регулират основните обществени отношения” (Решение № 4 от 31 март 2010 г. по к.д. № 1/2010 г., Решение № 8 от 4 юли 2012 г. по к.д.№ 16 от 2011 г., Решение № 7 от 31 май 2011 г. по к.д.№ 21/2010 г. и др.).

III. Противоречие с принципа на социалната държава

Принципът на социалната държава, прогласен в абз.5 от Преамбюла на Конституцията, изисква държавата да предприема мерки за закрила на трудовите доходи на работниците и служителите, които определят равнището и качеството на живот на гражданите.

Трудовото възнаграждение е основният, а често пъти и единственият източник на доходи на работника или служителя. Не са редки и случаите, когато само един от двамата родители работи по трудово правоотношение, когато единственият трудов доход е намаленото трудово възнаграждение по чл. 245, ал.1 от КТ. На този доход разчита цялото семейство. Това показва, че съвременното трудово възнаграждение, освен характер на възнаграждение за предоставената работна сила на работодателя, придобива характер и на доход с ярко изразено алиментно предназначение, т.е. има характер на доход за издръжка на членовете на цялото семейство, като се започне от тяхното биологично съществуване и се стигне до издръжката на децата и разходите по тяхното отглеждане, здраве, издръжка и образование. Това поставя трудовото възнаграждение в най-високата скала на екзистенциалните права на работника или служителя . В Решение № 14 от 23.11.2000 г. КС изрично посочва: „В съвременните условия основна цел на почти всеки труд е от първостепенна, може да се каже биологическа важност за отделния човек. Затова правото на „минимално трудово възнаграждение” е посочено изрично сред основните права на гражданите. Държавата е длъжна да гарантира и защитава това право, а не да създава юридически пречки пред осъществяването му. Неразривно свързано с правото на минимално трудово възнаграждение, негов правен корелат, е задължението на работодателя да изплати заработеното възнаграждение.”

IV. Противоречие с конституционния принцип за гарантиране и защита на труда

Член 245, ал. 1 от КТ в оспорената му част противоречи и на чл. 16 от Конституцията, съгласно който „трудът се гарантира и защитава от закона.“ Трудът е висока конституционна ценност и неговото гарантиране и защита са включени в Основните начала на Конституцията. По-горе бяха изложени доводи, които подкрепят общият извод, че чл. 245, ал. 1 от КТ се отклонява от конституционната повеля за определяне на трудовото възнаграждение според извършената работа и неговото забавено плащане с месеци и години, извън установените в закона срокове, противоречи и на чл. 16 от Конституцията, което поражда правна несигурност.

Ако Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията установи и обяви за противоконституционен чл. 245, ал. 1 КТ в оспорваната му част по съображенията, изложени в искането, тази законова разпоредба в посочената ѝ част ще престане да се прилага 3 дни след влизането в сила на решението на Съда за в бъдеще. По този начин работодателят няма да има право да намалява размера на трудовото възнаграждение на 60 на сто от брутно трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страна, тъй като и двете граници на намалението са противоконституционни. Ако Съдът ги обяви за противоконституционни, те ще престанат да бъдат част от действащото законодателство на страната. С това обаче не се създава правна празнота в действащото право. Вместо обявената за противоконституционна законова уредба в оспорваната ѝ част, ще действа пряко разпоредбата на чл. 48, ал. 5 от Конституцията и законовите разпоредби, които я конкретизират - чл. 128, т. 2 от КТ - за задължението на работодателя „в установените срокове... да плаща уговореното трудово възнаграждение за извършената работа.“ А „установените срокове“ са предвидени в чл. 270, ал. 2 от КТ: за авансово или окончателно изплащане на трудовото възнаграждение всеки месец на два пъти, доколкото не е уговорено друго. Това е конституционната норма на чл. 48, ал. 5, която намира непосредствено действие (арг. чл. 5, ал. 2 от Конституцията) и законовите конституционнообразни разпоредби на чл. 128, т. 2 и чл. 270, ал. 2 от КТ. Така принципът на правовата държава, че Република България се управлява според Конституцията и законите (чл. 4, ал. 1, изр. 2 от Конституцията), които не ѝ противоречат, намира своето конкретно приложение.

От друга страна, на основание чл. 245, ал. 2 от КТ за случаите, когато по една или друга причина при добросъвестно изпълнение на трудовите задължения не е изплатен пълният размер на трудовото възнаграждение или е забавено изплащането му, разликата до пълния размер на трудовото възнаграждение остава изискуема и се изплаща допълнително, заедно със законната лихва.

Въз основа на изложеното, считам, че разпоредбата на чл. 245, ал. 1 от Кодекса на труда в частта ѝ „в размер на 60 на сто от брутно трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата“ противоречи на чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и ал. 5 от Конституцията, както и с принципите на правовата държава (абз. 5 от

Преамбюла и чл. 4 от Конституцията) и на социалната държава (абз. 5 от Преамбюла на Конституцията), поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид горното и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, моля да образувате конституционно дело и да обявите противоречието на разпоредбата разпоредбата на чл. 245, ал.1 от Кодекса на труда в частта ѝ „в размер на 60 на сто от brutното му трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата” с разпоредбите на чл. 16 и чл. 48, ал.1 и ал. 5 от Конституцията, както и с принципите на правовата държава (абз. 5 от Преамбюла и чл. 4 от Конституцията) и на социалната държава (абз. 5 от Преамбюла на Конституцията).

Моля да конституирате като заинтересовани страни по делото: Народното събрание, Президента на Република България, Министерския съвет, Министъра на труда и социалната политика, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда „Подкрепа”, Българската търговско-промишлена палата, Българската стопанска камара, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България, Асоциацията на индустриалния капитал в България и Съюза на юристите в България.

Прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани страни по делото.

С уважение,

**МАЯ МАНОЛОВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**