

**ТРУДОВОПРАВНИ И ОСИГУРИТЕЛНОПРАВНИ АСПЕКТИ НА ЗАКОНА ЗА
ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ „НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ”**

*Ивайло Стайков*¹

Summary: Legal Aspects with Regard to Labour and Social Security Law of the Act on the State Agency for National Security

The subject-matter of the study covers the special normative aspects with regard to the legal status of the officers working under employment contracts in the State agency for national security. The relationship between the special act (i.e. the Act on the State Agency for National Security) and the general labour legislation (namely the Labour Code) is under consideration. Analysis is made of certain social security legal rules, which are part of the above-mentioned Act. As a result of the critical legal analysis of the relevant legislation several proposals *de lege ferenda* are formulated aiming at their eventual legislative amendment.

Keywords: Employment Relationship, Employer, Worker/Employee, Labour Law, Social Security Law, National Security

I. От гледна точка на правно-отрасловото деление на българската правна система Законът за Държавна агенция „Национална сигурност” (ЗДАНС) – обн., ДВ, бр. 109 от 2007 г., изм. и доп., се определя като административен закон. Съгласно правната норма-предмет на чл. 1 от него той урежда устройството и дейността на Държавна агенция „Национална сигурност” (ДАНС), статута на нейните служители и правомощията на органите ѝ.

В глава VII на ЗДАНС се съдържа правната уредба на статута на служителите в този специализиран държавен орган към Министерския съвет за изпълнение на политиката по защита на националната сигурност. В нея, както и в други отделни разпоредби на закона, се съдържат правни норми, които по своята правно-отраслова принадлежност следва да се квалифицират като трудовоправни или осигурителноправни. Законовата правна уредба е доразвита и конкретизирана в Правилника за прилагане на ЗДАНС (ППЗДАНС)² и в други подзаконовни нормативни актове.

Релевантните законови и подзаконовни разпоредби са предмет на научен анализ в следващите редове. Ще бъде обърнато внимание на специалните положения относно

¹ Доц. Ивайло Стайков, доктор по право е член на департамент „Право“ на Нов български университет, имейл: istaikov@nbu.bg.

² Този подзаконов нормативен акт е приет с ПМС № 23 от 11.02.2008 г. (обн., ДВ., бр. 17 от 19.02.2008 г., изм. и доп.) на основание § 43 от ПЗР на ЗДАНС.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

правния статут на служителите по трудово правоотношение в ДАНС, които придават спецификата на този вид служители. Ще бъдат обсъдени и някои осигурителноправни норми, които се съдържат в закона³.

II. Съгласно чл. 43, ал. 1 ЗДАНС има два вида служители в Държавна агенция „Национална сигурност“: държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение⁴. Този вид организация на трудовите ресурси е характерна за много държавни органи в съвременната българска държавна администрация⁵. Понятието „служител(и) на агенцията“, което често се употребява в закона, е родово понятие и е относимо и към двата вида служители. Този правен извод има значение във връзка с логическото тълкуване на отделните законови и подзаконови разпоредби, за да се прецени дали са относими към двата вида служители на агенцията или само за едната или другата категория.

1. Правният статут на държавните служители в ДАНС се урежда изцяло и изчерпателно със закона, като няма препращане към общия Закон за държавния служител (ЗДСл). Този законодателен подход е избран предвид спецификата в дейността на ДАНС като държавен орган (вж. чл. 4-7 от закона). Правният статут на държавните служители в ДАНС е специален спрямо правния статут на държавните служители по общия ЗДСл., като изключва изцяло прилагането на последния.

Предвид на служебния характер на правоотношението между държавния служител и органа по назначаването – председателят на ДАНС (вж. чл. 43, ал. 4, изр. първо ЗДАНС) спрямо него не се поставят трудовоправни въпроси. Проблемът е по-общ и се свързва с използването на множество класически трудовоправни институти по отношение на правния статут на държавния служител изобщо. Такива са работно време, почивки, отпуски, ограничена и пълна имуществена отговорност на служителя, дисциплинарна отговорност. Уредбата им в закона (както и в общия ЗДСл) следват в

³ Научното изследване е съобразено с действащото законодателство към 5 септември 2013 г.

⁴ Това нормативно положение е доразвито смислово и в чл. 63, ал. 1 ППЗДАНС, съгласно който численият състав на агенцията включва държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение.

⁵ Това положение е генерализирано по нормативен път в чл. 12, ал. 1 от Закона за администрацията (обн, ДВ, бр. 130 от 1998 г., изм. и доп.). Съгласно третата алинея на този член служителите по трудов договор в администрацията се назначават по Кодекса на труда. От важно значение е и разпоредбата на чл. 107а КТ относно работещите по трудово правоотношение в държавната администрация. Вж. и **Мингов, Ем.** Трудовото правоотношение в държавната администрация. – Съвременен право, 2004, бр. 1, стр. 7-19; **от него:** Особенности на трудовото правоотношение в бюджетните организации. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Т. IV. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, стр. 77-94.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

основни линии правната уредба в основния трудов закон – Кодекса на труда (КТ), разбира се, като са внесени някои специфични положения. Типичен пример в тази насока е пряко препращащата разпоредба на чл. 84, ал. 2 ЗДАНС, съгласно която бременните държавни служителки в агенцията се ползват от специалната закрила по Кодекса на труда⁶. Друг пример е чл. 82, ал. 10 ЗДАНС, където е уредено, че официални празници за държавните служители са дните, посочени в чл. 154, ал. 1 от Кодекса на труда. Подробният научен анализ на правния статут на държавните служители в ДАНС надхвърля предметните рамки на настоящото научно изследване.

2. Правният статут на лицата, работещи по трудово правоотношение, се урежда при условията и по реда на Кодекса на труда и на ЗДАНС (чл. 43, ал. 3 ЗДАНС). „Лицата, работещи по трудово правоотношение” са работници или служители, като предвид характера на работата (трудова функция) това са преди всичко служители. В ЗДАНС се съдържа пряко препращане към основния трудов закон в страната – Кодекса на труда по отношение на трудовоправното положение на работниците и служителите в ДАНС. От друга страна е посочено, че и самият ЗДАНС урежда елементи от техния трудовоправен статут. Следователно по отношение на този вид служители в ДАНС се прилагат разпоредбите на два нормативно обособени правни комплекса – съответните правни норми в самия ЗДАНС, както и КТ. При това положение се поставя въпросът за съотношението между двата закона ЗДАНС и КТ (т.нар. конкуренция на закони) по отношение на служителите, работещи по трудово правоотношение в ДАНС. Кодексът на труда е общ закон, а ЗДАНС е специален закон, като първият е по-стар по време, а вторият – по-нов. По правилото *Lex posterior specialis non derogat legi priori generali* се прилагат съответните разпоредби на специалния ЗДАНС спрямо общия КТ. За неуредените в ЗДАНС въпроси относно правния статут на служителите по трудово правоотношение в ДАНС се прилага общия КТ. Налице е пряко прилагане на разпоредбите на КТ, а не неговото субсидиарно (евентуално) прилагане. При анализ на съответните разпоредби на ЗДАНС е видно, че в действителност има малко специални трудовоправни норми относно правния статут на служителите по трудово правоотношение в ДАНС. Следователно прилагането на общия КТ е относимо по преобладаващата част от аспектите на правния статут на тези служители в ДАНС. По

⁶ Това е специалната трудовоправна закрила на бременните работнички и служителки, както и на работничките и служителките в напреднал етап на лечение ин-витро по чл. 140, ал. 4, т. 2, чл. 147, ал. 1, т. 2, чл. 157, ал. 2, чл. 307, 309, 310 и чл. 333, ал. 5 от Кодекса на труда.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

отношение на някои трудовоправни институти законодателят изрично и пряко препраща към основния трудов закон. Такава юридическа техника на изрично пряко препращане е използвана напр. в чл. 124а, ал. 2 ППЗДАНС, съгласно който относно дисциплинарната отговорност на лицата, работещи по трудово правоотношение, се прилагат разпоредбите на Кодекса на труда.

II. 1. Съгласно чл. 43, ал. 1, изр. първо ЗДАНС председателят на агенцията е работодател на лицата, работещи по трудовото правоотношение. Тази законова разпоредба е в пълен разрез с утвърдени от десетилетия нормативни положения, както и с основни постулати на правната теория и трайната съдебна практика.

Законът определя председателя на ДАНС като работодател. Съгласно дефинитивната правна норма на § 1, т. 1 ДР на КТ „работодател” е всяко физическо лице, юридическо лице или негово поделение, както и всяко друго организационно и икономически обособено образувание (предприятие, учреждение, организация, кооперация, стопанство, заведение, домакинство, дружество и други подобни), което самостоятелно наема работници или служители по трудово правоотношение. Работодател е държавната агенция като юридическо лице (вж. чл. 2, ал. 2 ЗДАНС)⁷. Нейният председател (който е физическо лице) е ръководител на агенцията (чл. 8, ал. 1 и чл. 9, ал. 1, т. 1 ЗДАНС), както и законен представител на агенцията пред трети лица (чл. 9, ал. 1, т. 2 ЗДАНС). От гледна точка на трудовото право, председателят на ДАНС е законен представител на работодателя – държавната агенция в трудовите правоотношения. Той действа не като страна по индивидуалното трудово правоотношение, а като представител на работодателя, от негово име и за негова сметка⁸. В това си правно качество председателят на ДАНС утвърждава длъжностното разписание на длъжностите в администрацията на агенцията и длъжностните характеристики на служителите в нея; създава и закрива структурни звена в рамките на

⁷ За публичното учреждение като работодател, а такива са всички държавни органи, вж. подробно **Топалов, М.** Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение. С.: Сиби, 1997, стр. 184-189.

⁸ Разграничението между „работодател” и физическото лице, което го представлява, е основно в трудовоправната теория и тяхното смесване е недопустимо. Физическото лице (в случая председателят на ДАНС) не е работодател, а действа като негов представител и от негово име и за негова сметка упражнява работодателската власт (ръководи съвместния наеман труд, издава заповеди за уволнение, издава нареждания, упражнява дисциплинарната власт и др.). Вж. **Топалов, М.** Цит. съч., стр. 48-55; **Милованов, Кр.** Трудов договор. Сключване, изменение, прекратяване. 2. изд. С.: ИК „Труд и право”, 2008, стр. 38; **Мръчков, В.** Трудово право. 8. изд. С.: Сиби, 2012, стр. 189-190; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. Лекции. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2011, стр. 39-40.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

утвърдения бюджет и числен състав (чл. 9, ал. 1, т. 3 ЗДАНС и чл. 63, ал. 2 и чл. 66а ППЗДАНС); ръководи управлението на човешките ресурси (чл. 9, ал. 1, т. 3 ЗДАНС и чл. 66б ППЗДАНС); утвърждава вътрешни правила за работната заплата в агенцията (чл. 95, ал. 1 ППЗДАНС) и т.н. Под „ръководство на човешките ресурси“ се разбира, че председателят сключва, изменя и прекратява трудовите договори на служителите по трудово правоотношение в агенцията; контролира спазването на трудовата дисциплина и упражнява дисциплинарна власт; както и упражняването на всякакви други трудови права на работодателя. Поради това при прекратяване на правомощията на председателя на агенцията не сме в хипотезата на промяна на работодателя по чл. 123-123а КТ (субективна новация на индивидуалното трудово правоотношение), нито пък е налице общото основание за прекратяване на трудовия договор по чл. 325, ал. 1, т. 10 КТ – смърт на работодателя-физическо лице.

За преодоляване на това несъвършенство на правната уредба е необходимо изменение на закона. Като предложение *de lege ferenda* разпоредбата на чл. 43, ал. 1, изр. първо ЗДАНС следва да бъде отменена, като в същото време в чл. 9, ал. 1 от закона като правомощие на председателя на агенцията се уреди, че той „упражнява правата на работодателя спрямо служителите по трудово правоотношение в агенцията“.

2. Съгласно чл. 43, ал. 5, изр. второ ЗДАНС председателят на агенцията може да възложи отделни свои правомощия по трудовото правоотношение на оправомощени от него длъжностни лица в рамките на законовите им правомощия. Законът дава възможност за частично делегиране на работодателската власт (нормотворческа, управленска, дисциплинарна). За законността на делегирането това трябва да се извърши изрично, като се посочи кои точно правомощия се делегират (обема на представителната власт). По отношение на правото на работодателя едностранно да прекратява трудовото правоотношение (правото на уволнение) трябва да се има предвид и тълкувателно решение № 6/2012 г. от 11.01.2013 г. на Общото събрание на гражданската колегия на Върховния касационен съд. Съгласно неговия диспозитив „допустимо е делегиране на работодателска правоспособност чрез упълномощаване при прекратяване на трудово правоотношение, извън случаите на налагане на дисциплинарни наказания по чл. 192, ал. 1 КТ”⁹.

⁹ Това тълкувателно решение на ВКС не е прието еднозначно сред правната общественост предвид неговите мотиви. Показателен е фактът, че немало върховни съдии (при това тези, които

Law Journal of NBU, No 1, 2014

III. В закона са уредени някои специфики по отношение възникването на индивидуалното трудово правоотношение на служителите в ДАНС.

1. Съгласно чл. 53, ал. 3 ЗДАНС за работа по трудово правоотношение се приемат лица, които отговарят на изискванията по ал. 1, а това са изискванията, на които трябва да отговаря едно физическо лице, за да бъде назначено като държавен служител в ДАНС. Тези изисквания са лицето: да има само българско гражданство; да е пълнолетно и да не е поставено под запрещение; да не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер, независимо от реабилитацията, или не е освободено от наказателна отговорност за извършено умишлено престъпление от общ характер; не е лишено от правото да заема определена държавна или обществена длъжност; не е привлечено като обвиняем или не е подсъдим за умишлено престъпление от общ характер; няма наложено дисциплинарно наказание „уволнение“; отговаря на общите и специфичните изисквания за заемане на длъжността, които са определени с наредба на председателя на агенцията. Тези многобройни изисквания са свързани именно с възникване на индивидуално трудово правоотношение, защото липсата на някое от тях по отношение на конкретно физическо лице ограничава неговата трудова дееспособност и води до невъзможност за възникване на вторичното правно качество „служител по трудово правоотношение в ДАНС“¹⁰.

Особено трудовоправно значение има изискването за липса на наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ по предходно трудово или служебно правоотношение. Съдържанието на това най-тежко дисциплинарно наказание (чл. 188, т. 3 КТ) е внезапното едностранно прекратяване без предизвестие от работодателя (респ. органа по назначаването) на трудовото, респ. служебното правоотношение (чл. 330, ал. 2, т. 6 КТ и чл. 107, ал. 1, т. 3 ЗДСл). Това е рядко срещано ограничение на трудовата дееспособност на физически лица в действащото българско право. За сравнение може да се посочи, че по отношение на служителите на МВР (също две

преимуществено разглеждат трудовоправни спорове) са подписали решението с особено мнение, което е рядкост при тълкувателната дейност на ВКС. Основателна и задълбочена критика по този въпрос вж. **Мръчков, В.** Делегиране на работодателска правоспособност за прекратяване на трудово правоотношение. Критичен прочит на Тълкувателно решение № 6/2012 г. от 11.01.2013 г. на Върховния касационен съд. – Адвокатски преглед, бр. 4-5, 2013, стр. 43-49 (препечатано от месечен дайжест „Труд и право“, бр. 2, 2013 г.).

¹⁰ За ограничаването на трудовата дееспособност на работника или служителя вж. **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., стр. 180-182; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. Цит. съч., стр. 32.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

категории: държавни служители и служители, работещи по трудово правоотношение – чл. 169 ЗМВР) няма такова изискване за постъпване на държавна служба в МВР или за работа по трудово правоотношение в системата на МВР (вж. чл. 179 ЗМВР). Следва да се има предвид и обстоятелството, че дисциплинарното уволнение като най-тежко дисциплинарно наказание не познава заличаването (нищо по закон, нищо предсрочното заличаване от работодателя), защото с извършването му трудовото, респ. служебното правоотношение е прекратено (вж. чл. 197-198 КТ и чл. 98-99 ЗДСл). При заличаването на другите по-леки дисциплинарни наказания от момента на действието му настъпва ефектът на дисциплинарна ненаказаност на работника или служителя (респ. държавния служител). При дисциплинарното уволнение такъв правен ефект не настъпва¹¹.

2. Съгласно чл. 56, ал. 1, изр. първо ЗДАНС служителите в агенцията при постъпване на служба подават декларации за политически неутралитет и за имуществото и доходите си. От друга страна в чл. 58, ал. 2 ЗДАНС е посочено, че трудов договор не се сключва с лице, което откаже да подаде декларациите по чл. 56, ал. 1 от закона. Втората законова разпоредба има правно значение в две насоки. На първо място, разпоредбата въвежда специфична предпоставка за възникване на индивидуалното трудово правоотношение – подаването на посочените два вида декларации. На второ място, разпоредбата изрично посочва трудовият договор като основание за възникване на индивидуалното трудово правоотношение на служителя в ДАНС. От гледна точка на законодателната техника е по-добре в самостоятелна разпоредба на закона да се уреди, че трудовото правоотношение на лицата, които работят по такова в ДАНС, възниква от трудов договор.

3. В чл. 68-70 ППЗДАНС се съдържа правната уредба на изготвянето и утвърждаването на длъжностните характеристики на служителите в агенцията. Подзаконовите разпоредби са относими не само за държавните служители в ДАНС, но и за служителите по трудово правоотношение в ДАНС. Регламентирано е минимално необходимото съдържание на длъжностната характеристика (чл. 68, ал. 2-4), което е специфично правно положение и не се среща често в действащото трудово

¹¹ Заличаване на дисциплинарното наказание означава отпадане на дисциплинарната наказаност на работника или служителя. Заличаването има действие само за в бъдеще (*ex nunc*). Вж. повече **Радоилски, Л.** Трудово право на Народна република България. С.: Наука и изкуство, 1957, стр. 411-412; **Василев, Ат.** Трудово право. Бургас: Бургаски свободен университет, 1997, стр. 311-312; **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., стр. 524; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. Цит. съч., 368-369.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

законодателство. В чл. 127, ал. 1, т. 4 КТ е уредено трудовоправното задължение на работодателя да изработи длъжностна характеристика, екземпляр от която да връчи на работника или служителя при сключване на трудовия договор срещу подпис и отбелязване на датата на връчването. Тази законова разпоредба кореспондира и с чл. 62, ал. 6 КТ, съгласно която при сключване на трудовия договор работодателят запознава работника или служителя с трудовите задължения, които произтичат от заеманата длъжност или изпълняваната работа. Но никъде в КТ няма правна уредба на съдържанието на длъжностната характеристика. Може да бъде предмет на дискусия дали е необходимо в общия трудов закон – КТ да бъде регламентирано минимално необходимото съдържание на длъжностната характеристика като документ с важно и многопосочно трудовоправно значение.

Длъжностните характеристики се разработват от структурните звена на агенцията и след съгласуване с дирекция „Човешки ресурси” се утвърждават от председателя на агенцията (чл. 69 ППЗДАНС). Служителите от дирекция „Човешки ресурси” запознават всеки служител с длъжностната характеристика за длъжността, на която е назначен. Запознаването се удостоверява с подпис на служителя в протокол, който се съхранява в служебното му досие (чл. 70 ППЗДАНС). Тази разпоредба в ППЗДАНС в смислово отношение е идентична с посочения чл. 127, ал. 1, т. 4 КТ.

IV. Трудовоправни норми от гледна точка на правно-отрасловата им принадлежност се съдържат и в разпоредбата на чл. 45 ЗДАНС.

1. Служителите на агенцията (това означава и лицата, които работят по трудово правоотношение, поради използването на родовото понятие) не могат да членуват в политически партии или коалиции или в организации с политически цели, да извършват политическа дейност, както и да предприемат други действия по служба, с които се нарушава политическият им неутралитет (чл. 45, ал. 1 ЗДАНС). Също така, който и да е служител на агенцията не може да откаже изпълнение на служебните си задължения по религиозни мотиви (чл. 45, ал. 4 ЗДАНС). Тези юридически задължения се включват в законовото съдържание на индивидуалното трудово правоотношение на служителите и придобиват характера на трудови задължения. Виновното неизпълнение на което и да е от тях е основание за реализация на дисциплинарна отговорност, вкл. и с налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание „уволнение” (чл. 188, т. 3 КТ).

Law Journal of NBU, No 1, 2014

2. Държавните служители в ДАНС не могат да членуват в синдикални организации и да осъществяват синдикална дейност (чл. 45, ал. 3 ЗДАНС). Видно от логическото тълкуване това ограничение на конституционното право на синдикално сдружаване (чл. 44, ал. 1, чл. 49, ал. 1 и чл. 116, ал. 2 Конст.) е относимо само и единствено за държавните служители. *Per argumentum a contrario* служителите в ДАНС, които работят по трудово правоотношение, могат да членуват в синдикални организации и да осъществяват синдикална дейност (вж. и по-долу в текста).

3. Съгласно чл. 45, ал. 2 ЗДАНС служителите на агенцията нямат право на стачка. От логическото тълкуване на разпоредбата следва, че законовата забрана е относима и към двата вида служители в ДАНС – държавните служители и служителите по трудово правоотношение¹².

Правото на стачка е основно право на работниците и служителите, признато им изрично с разпоредбата на чл. 50 Конст. То е средство за защита на техните колективни икономически и социални интереси и конституционна гаранция, че България ще се развива като демократична и социална държава. Правото на стачка като основно конституционно право на гражданите е неотменимо със закон или друг правен акт. Ограничаването на правото на стачка може да стане със закон в изключителни случаи, когато с оглед на разпоредбата на чл. 57, ал. 2 Конст. преустановяването на работата създава очевидна и непосредствена опасност за живота, сигурността и здравето на населението. Определянето на тези изключителни случаи в закона не може да обезсмисли самото право на стачка и всеки конкретен случай подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд¹³.

Международният пакт за икономически, социални и културни права, по който България е страна, задължава държавите-страни по него, да осигурят правото на стачка на работниците и служителите¹⁴. Същевременно обаче в неговия чл. 8, т. 2 изрично се сочи, че това не може да възпрепятства налагането на законови ограничения при упражняването на правото на стачка във въоръжените сили, полицията и държавната

¹² В изложението се акцентира върху забраната за стачка по отношение на служителите по трудово правоотношение в ДАНС. За забраната за стачка на държавните служители вж. **Мръчков, В.** Конституцията и правото на стачка на държавните служители. – Съвременен право, 1999, бр. 6, стр. 7-19.

¹³ Вж. мотивите на решение № 14 от 24.09.1996 г. на Конституционния съд по конст. дело № 15 от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 84 от 1996 г., публикувано и в РОКС-1996, стр. 154-158).

¹⁴ Международният пакт за икономически, социални и културни права е ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. (обн., ДВ, бр. 60 от 1970 г.) и е обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г. В сила е за Република България от 23.03.1976 г.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

администрация. Правото на стачка има изрична международноправна уредба и в чл. 6, т. 4 от Европейската социална харта (ревизирана)¹⁵. И двата международноправни акта са ратифицирани от Република България, влезли са в сила за страната и техният текст е обнародван в „Държавен вестник“, поради което на основание чл. 5, ал. 4 Конст. те са част от вътрешното право и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Критерии като „опасност за живота, сигурността и здравето на хората“ са залегнали и в практиката на контролните органи на Международната организация на труда, които следят за ограниченията на правото на стачка за защита на икономическите и социалните интереси на работниците и служителите¹⁶.

Държавна агенция „Национална сигурност“ извършва дейности за защита на националната сигурност от посегателства, насочени срещу независимостта и суверенитета на Република България, териториалната цялост, националните интереси, установения в страната конституционен ред и основните права и свободи на гражданите (чл. 4 ЗДАНС). Това е съществена, особено важна държавна дейност, осъществявана в национален и обществен интерес, преустановяването чрез стачка на която би довело до застрашаване на националната сигурност в цялост и в частност на живота, сигурността и здравето на гражданите. Служителите, работещи по трудово правоотношение в ДАНС, участват в осъществяването на цялостната дейност на агенцията и това е основанието за разпространето и върху тях и на забраната за правото на стачка¹⁷.

V. Трудовоправни норми относно статута на служителите по трудово правоотношение в ДАНС се съдържат и в други разпоредби на закона и в правилника за неговото прилагане (ППЗДАНС).

1. В чл. 73 ЗДАНС и в чл. 94, 95 и 97 ППЗДАНС се съдържа правната уредба на трудовото възнаграждение на лицата, работещи по трудово правоотношение в ДАНС. Служителите по трудово правоотношение в ДАНС, получават основно месечно

¹⁵ Европейската социална харта (ревизирана) е ратифицирана със закон, приет от 38-о Народно събрание на 29.03.2000 г. (обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2000 г.) и е обн., ДВ, бр. 43 от 4.05.2000 г. В сила е за Република България от 1.08.2000 г.

¹⁶ За международния контрол за прилагане на международните трудови конвенции и препоръки на Международната организация на труда вж. подробно **Мръчков, В.** Международно трудово право. С.: Сиби, 2000, стр. 244-273.

¹⁷ Вж. така и **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., 922-923.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

трудова възнаграждение, което се образува от заплатата за длъжност и добавката за работа в агенцията. Базата за определяне размера на заплатата за най-ниската длъжност се определя ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България, като заплатата за длъжност се увеличава с коефициент спрямо базата. Особеността е тази, че подобно на правния статут на други видове служители по трудово правоотношение в държавната администрация (срв. чл. 107а, ал. 8-16 КТ и съответните подзаконовни нормативни актове по прилагането на разпоредбите), и тук основното месечно трудово възнаграждение, както и някои от допълнителните трудови възнаграждения са уредени в нормативен акт, а не са предоставени само и единствено на индивидуалното трудово договаряне¹⁸. Този законодателен подход за държавно регулиране при определяне на размера на трудовото възнаграждение се обяснява с факта, че дейността, за осъществяването на която са заети съответните работници и служители, се основава на публична (в случая държавна) собственост.

На служителите, работещи по трудово правоотношение, се изплащат допълнителни възнаграждения, определени в ЗДАНС и в акт на Министерския съвет (чл. 97, ал. 1 ППЗДАНС). Конкретният размер на допълнителното трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит се определя с колективен трудов договор и/или с вътрешните правила за работната заплата и с индивидуалния трудов договор, като този размер не може да бъде по-малък от 1 на сто за всяка година придобит трудов стаж и професионален опит (чл. 97, ал. 2 ППЗДАНС). Допълнителното трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит е едно от основните видове допълнителни трудови възнаграждения, които са уредени в

¹⁸ Освен в ЗДАНС отделни аспекти на трудовото възнаграждение на служителите в ДАНС (в т. ч. и на тези по трудово правоотношение) се уреждат и в подзаконовни нормативни актове. Вж. напр. Наредба № I-6 от 12.10. 2012 г. за условията, реда и размерите на допълнителните възнаграждения за специфични условия на труд на служителите от Държавна агенция „Национална сигурност“ (обн., ДВ., бр. 81 от 23.10.2012 г.). Наредбата е издадена от председателя на ДАНС на основание чл. 72, ал. 1, т. 2 ЗДАНС. Това допълнително трудово възнаграждение за специфични условия на труд (както и това за постигнати резултати в служебната дейност въз основа на оценка) се дължи и на служителите по трудово правоотношение в ДАНС по силата на изричната разпоредба на чл. 73, ал. 4 ЗДАНС.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

действащото българско трудово право¹⁹. Неговата самостоятелна правна уредба се съдържа в чл. 12 от Наредбата за структурата и организацията на работната заплата²⁰.

Разпоредбата на чл. 97, ал. 2 ППЗДАНС предизвиква вниманието с няколко свои аспекти. На първо място е нормативно уредения завишен минимален размер на допълнителното трудово възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит – 1 на сто за всяка година придобит трудов стаж и професионален опит, в сравнение с определения от Министерския съвет минимален размер на допълнителното трудово възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит за всички работници и служители по трудово правоотношение в страната – 0,6 на сто за всяка година придобит трудов стаж и професионален опит²¹. За колизия и евентуално противоречие между разпоредби на закон и на подзаконов нормативен акт не може да става дума, защото и двата минимални размера на допълнителното трудово възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит са определени в подзаконови нормативни актове, които са издадени от един и същ държавен орган – Министерският съвет²². На второ място, се предвижда конкретният размер на допълнителното трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит да може да се определя и в колективен трудов договор. Колективният трудов договор е продукт (правен резултат) на колективно трудово договаряне, което е възможно само ако в предприятието има създадена синдикална организация (или поделение на национална такава), която да води колективните преговори и да бъде страна по

¹⁹ Вж. подробно за този вид допълнително трудово възнаграждение **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., стр. 406-408; **Великова, Алб.** Допълнително трудово възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Т. IV. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2010, стр. 160-172.

²⁰ Наредбата е приета с ПМС № 4 от 17.01.2007 г. и е обн., ДВ, бр. 9 от 26.01.2007 г., изм. и доп. Вж. анализ на някои от разпоредбите на наредбата **Стайков, Ив.** За структурата на работната заплата и брутно трудово възнаграждение – някои въпроси относно новата Наредба за структурата и организацията на работната заплата. – *Съвременен право*, 2007, бр. 1, стр. 19-30.

²¹ Вж. ПМС № 147 от 29.06.2007 г. за определяне на минималния размер на допълнителното трудово възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит (обн., ДВ, бр. 56 от 10.07.2007 г., в сила от 01.07.2007 г.).

²² Второто сравнение, което може да се направи в тази насока е, че съгласно чл. 72, ал. 1, т. 1 ЗДАНС към основното месечно възнаграждение на държавните служители в ДАНС се изплаща допълнително възнаграждение за прослужено време – в размер 2 на сто върху основното месечно възнаграждение за всяка година стаж, но не повече от 40 на сто. Тази разпоредба от ЗДАНС е отново пример за правна уредба в нормативен акт с ранг на закон на въпрос, който по силата на законова делегация се предоставя в нормотворческата компетентност на висшия орган на изпълнителната власт – Министерския съвет, т. е. по принцип се урежда на подзаконово ниво. Срв. чл. 67, ал. 4 ЗДСл. относно законовата делегация на Министерския съвет за определяне на размерите и условията за получаване на допълнителните възнаграждения на държавните служители. Единственото законово изискване по отношение на тези допълнителни възнаграждения е те да не бъдат по-ниски от определените в трудовото законодателство.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

колективния трудов договор (вж. чл. 51а, ал. 1 КТ). Това на свой ред означава, че на служителите по трудово правоотношение в ДАНС е признато правото на синдикално сдружаване, което по-горе в текста беше изведено по друг тълкувателен път. На трето място, трябва да се направи критика по отношение на юридическата стилистика по повод на използваното от законодателя понятие „индивидуален трудов договор”. Това понятие през последните години намира широка употреба в трудовото законодателство (вж. напр. правната уредба на работата от разстояние по чл. 107з-107п КТ). Явно идеята на законодателя е била този трудов договор да се разграничи от колективния трудов договор. Но отдавна в правната теория, съдебната практика и в правоприлагането изобщо винаги се е подчертавало, че колективният трудов договор не е вид трудов договор. Няма общо родово понятие за „трудова договор” и затова не е необходимо да се използва понятието „индивидуален трудов договор”²³. На съвсем различна плоскост стои въпросът за същността и за словесната употреба на понятието „индивидуално трудово правоотношение”.

2. В разпоредбите на чл. 88-91 ППЗДАНС е нормативно уредена професионалната подготовка на служителите в ДАНС под формата на професионално обучение, както и възможността да придобиват, повишават, актуализират и специализират професионалните си знания и умения с или без откъсване от работа. Правната уредба се отнася и за двата вида служители в агенцията. Съобразно правно-отрасловото деление на българската правна система тези разпоредби имат трудовоправен характер и са относими към трудовоправния институт на професионалната квалификация. Интерес представлява уредения в чл. 89, ал. 2-3 ППЗДАНС договор за повишаване квалификацията на служителя чрез придобиване степен на висшето образование, който се сключва между служителя и председателя на агенцията. Когато договорът е сключен от служител по трудово правоотношение, по правната си същност този договор е идентичен с договора за повишаване на квалификацията и за преквалификация по чл. 234 КТ. Това е единият от правно уредените договори за професионална квалификация в КТ²⁴. Също така е един и от т. нар. договори на трудовото право, които имат позитивно-правна уредба в действащото трудово законодателство²⁵.

²³ Вж. така и **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., стр. 220.

²⁴ За договора за повишаване на квалификацията и за преквалификация по чл. 234 КТ вж. **Мингов, Ем.** Професионалната квалификация на работниците. – Във: *Въпроси на новия Кодекс на труда*. С.: Профиздат, 1986, стр. 74-76; **Василев, Ат.** Трудово право. Цит. съч., стр. 390-393; **Мръчков, В.** Трудово

Law Journal of NBU, No 1, 2014

3. В чл. 74 и чл. 76 ЗДАНС са уредени различни въпроси на материалното осигуряване на служителите по трудово правоотношение в ДАНС. По принцип това са аспекти на социално-битовото и културно обслужване на работниците и служителите в предприятието, които са в правомощията на общото събрание на работниците и служителите (вж. чл. 292-300 КТ). В случая тези въпроси са регламентирани изрично в нормативен акт, т.е. не са правомощия на общото събрание на работниците и служителите. Това са право на ежемесечни порционни пари; право на осигуряване на храна; подпомагане с парични средства на служител, който е изпаднал в тежко материално положение; поемане от агенцията на разноските за погребение при смърт на служител. Това са субективни трудови права на служителя, като не е възможно те да бъдат дерогирани едностранно от работодателя или да се създава особен ред за упражняването им, извън посочения в закона²⁶.

VI. В закона се съдържат няколко разпоредби, които по своята правно-отраслова принадлежност са норми на обективното осигурително право.

1. Съгласно чл. 8, ал. 9 ЗДАНС трудът на председателя и на заместник-председателите на агенцията се зачита като първа категория, а съгласно чл. 78 ЗДАНС трудът на държавните служители в агенцията се зачита като първа категория²⁷. Обяснението този въпрос да бъде регламентиран в две отделни законови разпоредби е, че председателят на ДАНС и неговите заместници не са държавни служители поради това, че са еднолични органи на изпълнителната власт (вж. чл. 3, т. 1 ЗДСл във връзка с чл. 19, ал. 4, т. 1 от Закона за администрацията) и органи на управление на самата държавна агенция (чл. 8, ал. 1 и 2 ЗДАНС). Понятието „категории труд” има преимуществено осигурителноправно значение и то преди всичко във връзка с дългосрочното (пензионно) обществено осигуряване. Самата „категория труд”

право. Цит. съч., стр. 492-494; **от него:** Договорът в трудовото право. С.: Сиби, 2010, стр. 160-162; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. Цит. съч., стр. 335-338.

²⁵ Вж. за това теоретично понятие **Мръчков, В.** Договорът в трудовото право. Цит. съч., стр. 43-46; **от него:** Трудово право. Цит. съч., стр. 489-490.

²⁶ В посочените разпоредби от ЗДАНС е уредено, че размерът на сумите и редът за предоставянето им се определят със заповед на председателя на агенцията ежегодно или за всеки конкретен случай.

²⁷ Редакцията и на двете разпоредби е неточна и търпи критика. Използването в случая на глагола „се зачита” е неправилно. Той се използва във връзка с превръщането на осигурителния стаж от една категория труд в друга категория труд (срв. редакцията на целия чл. 104 КСО). Редактирането на една разпоредба чрез използване на глагола „се зачита” създава правна фикция и затова вече превърнатият осигурителен стаж се нарича още фингиран осигурителен стаж. При категоризирането на труда просто се посочва съответният труд (трудова функция) каква категория труд е.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

представлява оценка за съдържанието на полагаения труд и условията, при които се използва престираната работна сила. Категориите труд са тясно свързани с пенсионирането на работниците и служителите и други подобни лица, които работят по трудово или служебно правоотношение, което им създава основна трудова заетост, която се характеризира с постоянство и стабилност на условията на труд. Категориите труд са необходими за определяне на осигурителния стаж при пенсиониране като една от предпоставките за възникване на субективното право на пенсия, както и за определяне на размера на отпуснатата пенсия. Действащата правна уредба (чл. 104, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) и съответната подзаконова уредба) разпределя всички трудови дейности и видове работи в страната в три категории. Разпределянето и съотнасянето на различните видове длъжности и трудови дейности към трите различни категории труд се нарича категоризиране на труда²⁸. В пенсионното производство, освен категоризирането на труда важно значение има и превръщането на труда от една категория в друга, което е уредено в чл. 104, ал. 2 и сл. КСО. В съответните разпоредби на ЗДАНС законодателят, като се е ръководил от посочените в чл. 104, ал. 1 КСО критерии за причисляването на определена трудова функция към дадена категория труд – характера на труда и особените условия на труда, е уредил, че трудът на председателя, на заместник-председателите и на държавните служители в ДАНС е от първа категория²⁹. Това е т. нар. първа обща категория труд, при която съгласно чл. 104, ал. 2 КСО три години осигурителен стаж от първа

²⁸ За понятието „категории труд“ и неговото осигурителноправно значение по отмененото (до 1.01.2000 г.) и по действащото законодателство вж. подробно **Радоилски, Л.** Трудово право на Народна република България. Цит. съч., стр. 705; **Марков, К.** Записки по пенсионно право и пенсионно производство. Свищов, 1974, стр. 49-50; **Йосифов, Н.** Осигурително право. С.: Албатрос, 1997, стр. 174-175; **Средкова, Кр.** Пенсионно осигуряване. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 1999, стр. 39; **Мръчков, В.** Осигурително право. 5. изд. С.: Сиби, 2010, стр. 287-290; **от него:** В: Мръчков, В., Ат. Василев, Ил. Шотлеков, Ем. Мингов. *Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване*. С.: Труд и право, 2000, стр. 312-319; **Средкова, Кр.** Осигурително право. 4. изд. С.: Сиби, 2012, стр. 420-421, 432-435.

²⁹ Съгласно чл. 104, ал. 1 КСО Министерският съвет определя кой труд към коя категория се причислява съобразно характера и особените условия на труд. Законодателят е създал законова делегация за висшия орган на изпълнителната власт в страната да категоризира труда. В изпълнение на законовата делегация Министерският съвет с ПМС № 235 от 1998 г. (обн., ДВ, бр. 123 от 1998 г., изм. и доп.) е приел Наредба за категоризиране на труда при пенсиониране. Към подзаконовата правна уредба на тази материя следва да се посочи и Инструкция № 13 от 31.10.2000 г. за прилагане на Наредбата за категоризиране на труда при пенсиониране (обн., ДВ, бр. 94 от 2000 г., изм. и доп.), издадена от управителя на НОИ. Въпреки принципното положение, че категориите труд се определят от Министерския съвет по силата на законова делегация, през годините в немалко закони определени трудови функции се категоризират от самия законодател. Вж. напр. чл. 222 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 207 от Закона за Министерството на вътрешните работи, чл. 24, ал. 1 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, и други. Настоящият случай със ЗДАНС е именно такъв.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

категория се зачитат за пет години осигурителен стаж от трета категория (срв. чл. 104, ал. 3 КСО, в която е уредено превръщането при т. нар. първа специална категория труд). Друг е въпросът, че съгласно чл. 104, ал. 4 КСО осигурителният стаж на лицата по чл. 69 от кодекса се превръща, като три години действително изслужено време се зачитат за пет години осигурителен стаж от трета категория. Едни от лицата по чл. 69 КСО са държавните служители в ДАНС (вж. чл. 69, ал. 2, т. 2 и ал. 3, т. 2 КСО).

Поставя се на обсъждане въпросът за съотношението между разпоредбите на чл. 8, ал. 9 и чл. 78 ЗДАНС и чл. 104, ал. 2 и ал. 4 КСО.

По отношение на държавните служители в ДАНС, трудът на които по силата на чл. 78 ЗДАНС е от първа категория, при прилагането и на чл. 104, ал. 2 КСО и на чл. 104, ал. 4 КСО се постига един и същ правен резултат – три години осигурителен стаж, натрупан на длъжността държавен служител в ДАНС, който е от първа категория, се зачитат за (се превръщат в) пет години осигурителен стаж от трета категория. Осигурителният стаж, натрупан на длъжността държавен служител в ДАНС, съвпада в съдържателно отношение с понятието „действително изслужено време”, използвано в чл. 104, ал. 4 КСО, или т. нар. действителен осигурителен стаж. Държавните служители в ДАНС, след 1 януари 2012 г. придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст при специалните предпоставки по чл. 69, ал. 2, т. 2 и чл. 69, ал. 3, т. 2 КСО.

Не така стоят нещата по отношение на председателя и на заместник-председателите на ДАНС. Те не са държавни служители и следователно спрямо тях са неприложими разпоредбите на чл. 69, ал. 2, т. 2, чл. 69, ал. 3, т. 2 и чл. 104, ал. 4 КСО. Също така това са мандатни длъжности – със срок на мандата от пет години (чл. 8, ал. 1 и 2 ЗДАНС). По отношение на категоризирането на труда им при пенсиониране са приложими разпоредбите на чл. 8, ал. 9 ЗДАНС, който определя трудът им от първа категория, и чл. 104, ал. 2 КСО относно превръщането на осигурителния стаж. Тези лица ще придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст при наличие на предпоставките по чл. 68 КСО. При пенсиониране периодът от време, през който са заемали съответните ръководни длъжности в ДАНС, ще се категоризира от първа категория и ще се превърне в трета категория в съотношение три години от първа категория труд в пет години от трета категория труд.

2. Друга разпоредба в ЗДАНС с осигурителноправно значение е чл. 77, ал. 1, съгласно която задължителното здравно и социално осигуряване на държавните

Law Journal of NBU, No 1, 2014

служители е за сметка на държавния бюджет. Законодателното разрешение е идентично с това на държавните служители по общия ЗДСл (вж. чл. 38, ал. 2 ЗДСл). Въпросът за правната същност на осигурителната вноска и за дължимостта ѝ (правното задължение за заплащане на осигурителна вноска) и за нейното внасяне в съответния осигурителен фонд (ред и срокове) е осигурителноправен, а не данъчноправен³⁰. Този правен извод не се променя от обстоятелството, че от началото на 2007 г. Националната агенция за приходите събира задължителните осигурителни вноски за социално и за здравно осигуряване (чл. 7, ал. 7 КСО и чл. 41, ал. 1 от Закона за здравното осигуряване)³¹. Това е въпрос за едно от основните юридически задължения на задължително осигурените лица в съдържанието на осигурителното правоотношение между осигурено лице и осигурителен орган и за правното задължение на осигурителя за внасяне на осигурителната вноска в съдържанието на осигурителното правоотношение между осигурителя и осигурителния орган³².

³⁰ За правната същност и социално-правното предназначение на осигурителните вноски, както и за принципната им разлика с данъците, вж. **Мръчков, В.** Осигурително право. Цит. съч., стр. 137-140; **Средкова, Кр.** Осигурително право. Цит. съч., стр. 255-257. За разграничението между осигурителното право и данъчното право като два отделни и самостоятелни правни отрасли вж. **Средкова, Кр.** Осигурително право. Цит. съч., стр. 57.

³¹ Вж. и чл. 3, ал. 1, т. 2-5 от Закона за Националната агенция за приходите и чл. 163, ал. 1 във връзка с чл. 162, ал. 2, т. 1 и т. 4 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

³² За тези осигурителноправни задължения в съдържанието на съответните осигурителни правоотношения вж. подробно **Мръчков, В.** Осигурително право. Цит. съч., с. 164-165, 472-475; **Средкова, Кр.** Осигурително право. Цит. съч., с. 301-303.