

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Legal status of employees in the State Agency for National Security

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/107159/>
MPRA Paper No. 107159, posted 16 Apr 2021 04:47 UTC

ПРАВЕН СТАТУТ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ ПО ТРУДОВО ПРАВООТНОШЕНИЕ В ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ „НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ”

доц. Ивайло Стайков, доктор по право
Нов български университет
e-mail: istaikov@nbu.bg

Резюме

Предмет на научното изследване са специалните нормативни положения относно правния статут на служителите по трудово правоотношение в Държавна агенция „Национална сигурност”. Разгледано е съотношението между специалния закон и общия трудов закон – Кодекса на труда. След критичен анализ на правната уредба са направени предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на законодателството.

Ключови думи: трудово правоотношение, работодател, работник или служител, трудов закон, национална сигурност

I. В глава VII на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност” (ЗДАНС) – обн., ДВ, бр. 109 от 2007 г., изм. и доп., се съдържа правната уредба на статута на служителите в този държавен орган.

Съгласно чл. 43, ал. 1 ЗДАНС има два вида служители в Държавна агенция „Национална сигурност” (ДАНС): държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение. Този вид организация на трудовите ресурси е характерна за много държавни органи в съвременната българска държавна администрация. [1] 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 разпоредби, за да се прецени дали са относими към двата вида служители на агенцията или само за едната или другата категория.

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.

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 (КТ) 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. [2]

Настоящият научен анализ е посветен на специалните положения относно правния статут на служителите по трудово правоотношение в ДАНС, които придават спецификата на този вид служители.

II. 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). [3] 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 сметка. [4] В това си правно качество утвърждава длъжностното разписание на длъжностите в администрацията на агенцията и длъжностните характеристики на служителите в нея; създава и закрива структурни звена в рамките на утвърдения бюджет и числен състав (чл. 9, ал. 1, т. 3 ЗДАНС); ръководи управлението на човешките ресурси (чл. 9, ал. 1, т. 3 ЗДАНС). 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”.

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. За законността на делегирането това трябва да се извърши изрично, като се посочи кои точно правомощия се делегират (обема на представителната власт).

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”. [5]

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 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 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 (нито по закон, нито предсрочното заличаване), 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 настъпва.

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.

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).

2. Съгласно чл. 45, ал. 2 ЗДАНС служителите на агенцията нямат право на стачка. 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 конституционносъобразност от Конституционния съд. [6]

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 служителите. [7] 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 администрация. Правото на стачка има изрична международноправна уредба и в чл. 6, т. 4 от Европейската социална харта (ревизирана). [8] 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 служителите.

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 стачка. [9]

3. 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.

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 ППЗДАНС се съдържа правната уредба на трудовото възнаграждение на лицата, работещи по трудово правоотношение в ДАНС. 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 подзаконови 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 договаряне.

2. В чл. 74 и чл. 76 ЗДАНС са уредени различни въпроси на материалното осигуряване на служителите по трудово правоотношение в ДАНС. В общия случай 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 закона.

БЕЛЕЖКИ:

[1] 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, № 1, 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, 77-94.

[2] Вж. напр. изричното пряко препращане в чл. 124а, ал. 2 ППЗДАНС, съгласно който относно дисциплинарната отговорност на лицата, работещи по трудово правоотношение, се прилагат разпоредбите на Кодекса на труда.

[3] 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, 184-189.

[4] Разграничението между „работодател” и физическото лице, което го представлява, е основно 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. Вж. **Топалов, М.** Цит. съч., 48-55; **Милованов, Кр.** Трудов договор. Сключване, изменение, прекратяване. 2. изд. С.: ИК „Труд и право”, 2008, 38; **Мръчков, В.** Трудово право. 8. изд. С.: Сиби, 2012, 189-190; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. Лекции. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2011, 39-40; **Стайков, Ив.** Трудовоправни и осигурителноправни аспекти на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност”. – Юридическо списание на НБУ (Law Journal of NBU), 2014, № 1, 19-35, на интернет адрес

<https://law.nbu.bg/download/departamenti/law/law-jurnal/l-aw-journal1-2014-2.pdf> [електронен ресурс].

[5] За ограничаването на трудовата дееспособност на работника или служителя вж. **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., 180-182; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Цит. съч., 32.

[6] 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, 154-158).

[7] 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.

[8] 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.

[9] Вж. така и **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., 922-923.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. **Милованов, Кр.** Трудов договор. Сключване, изменение, прекратяване. 2. изд. С.: ИК „Труд и право”, 2008.
2. **Мингов, Ем.** Трудовото правоотношение в държавната администрация. – Съвременно право, 2004, № 1, с. 7-19.
3. **Мингов, Ем.** Особености на трудовото правоотношение в бюджетните организации. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Том IV. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2010, с. 77-94.
4. **Мръчков, В.** Трудово право. 8. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2012.
5. **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. Лекции. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2011.
6. **Стайков, Ив.** Трудовоправни и осигурителноправни аспекти на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност”. – Юридическо списание на НБУ (Law Journal of NBU), 2014, № 1, с. 19-35, на интернет адрес <https://law.nbu.bg/download/departamenti/law/law-jurnal/l-aw-journal1-2014-2.pdf> [електронен ресурс].
7. **Топалов, М.** Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение. С.: Сиби, 1997.