

## ДИСКУСИИ

### ЗА ПРАВОМОЩИЕТО НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ, ПРЕДОСТАВЕНО МУ ОТ § 121 ПЗР ЗИД КТ, ДВ, БР. 25 ОТ 16.03.2001 Г.

*Васил Петров\**

Приетият през 1986 г. Кодекс на труда (КТ) претърпя множество на брой и по обхват изменения и допълнения след промяната на общественоеикономическите условия в страната през 1991 г. Една от значителните новелизации на КТ е извършена през 2001 г., със ЗИД, обн., ДВ, бр. 25 от 16.03.2001 г.

Заедно със съществените допълнения и изменения на нормите на КТ бе приета и разпоредбата на § 121 ПЗР ЗИД КТ, съгласно която „нормативни актове по прилагането на Кодекса на труда, доколкото друго не е предвидено в него, се издават от Министерския съвет“.

В трудовоправната литература<sup>1</sup> разпоредбата се тълкува в смисъл, че установява общо овластяване на Министерския съвет да издава подзаконовни нормативни актове по прилагане на Кодекса на труда, доколкото друго не е предвидено в него.

Това становище се споделя и в съдебната практика. Приема се<sup>2</sup>, че посочената разпоредба възстановява правилото на отменения с ДВ, бр. 100 от 1992 г. § 16 ЗР КТ, ДВ, бр. 27/1986 г., съгласно който „Нормативните актове по прилагането на този кодекс, доколкото друго не е предвидено в него, се издават от Министерски съвет и централното ръководство на професионалните съюзи“.

По мое мнение тези становища са оспорими.

Коментираната разпоредба не установява соченото общо овластяване. Ако искаше да установи такава обща делегация в полза на Министерския съвет да приема *praeter legem* или *secundum legem* подзаконовни нормативни актове в областта на трудовите отношения, законодателят щеше ясно да изрази волята си, като формулира разпоредбата по друг начин: „Министерският съвет издава подзаконовни нормативни актове за уреждане на неуредени въпроси по приложението на Кодекса на труда, освен ако друго не е предвидено в него“.

\* Задочен докторант по административно право и процес в ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“, младши съдия в Софийския градски съд.

<sup>1</sup> Мръчков, В. Трудово право. 8 прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2010, с. 93.

<sup>2</sup> Решение № 3247 от 4.04.2002 г. по адм. д. № 8778/2001 г., петчленен с-в на ВАС, цит. по ПИС „Сиела“.

Подобна разпоредба би била значително проблематична от гледна точка на принципа на законоустановеност на закрилата на труда, закрепен в чл. 16 и чл. 48 КРБ.

Тя би противоречала и на ролята, отредена от КРБ на Министерския съвет. Конституцията не съдържа разпоредба, която да възлага на Министерския съвет правомощието да издава подзаконовни нормативни актове изобщо по приложението на законите, нито по запълване на празноти в законодателството.

Такава компетентност за издаване на „първични“ подзаконовни нормативни актове е предоставена на Министерския съвет с овластителната норма на чл. 6, т. 2 ЗНА, съгласно която Министерският съвет може да издава постановления, с които урежда съобразно законите неуредените от тях обществени отношения в областта на своята изпълнителна и разпоредителна дейност. Нормата обаче не касае обществени отношения в областта на частното право<sup>3</sup>, каквито са и трудовите. Това е така, защото чл. 6, т. 2 ЗНА ограничава посочената нормотворческа компетентност на Министерския съвет до обществените отношения в областта на неговата – на Министерския съвет – *изпълнителна и разпоредителна дейност*, т.е. на неговата принципна компетентност. Същата е очертана в КРБ – ръководството и осъществяването на вътрешната и външната политика на страната (чл. 105, ал. 1 КРБ), осигуряването на обществения ред и националната сигурност (чл. 105, ал. 2 КРБ), ръководството на изпълнението на държавния бюджет и организирането на стопанисването на държавното имущество (чл. 106 КРБ) и др. Това са все обществени отношения от областта на регулиране на публичното, а не на частното право<sup>4</sup>.

Отричаното тук тълкуване би представлявало и отстъпление от общата линия на законодателната уредба на трудовите отношения след 1991 г. и връщане към отреченото влияние на изпълнителната власт за централистично регулиране на обществените отношения в областта на труда<sup>5</sup>.

Всичко посочено по-горе ме кара да мисля, че § 121 ПЗР ЗИД КТ не установява такова общо овластяване за издаване на подзаконовни нормативни актове. Установеното в него правило възлага на Министерския съвет т.нар. (условно) „обща

---

<sup>3</sup> Така **Стойчев, Кр.** Подзаконовите източници на гражданското право. – Държава и право, 1990, № 12, с. 35; в противен смисъл **Русчев, Ив.** Нормативните актове – източник на частното право. С.: Албатрос, 2008, с. 170.

<sup>4</sup> Обратното **Русчев, Ив.** Цит. съч., 170–171, който прави пълен преглед на нашата литература по въпроса за „първичното“ нормотворчество на Министерския съвет – Цит. съч., 154–171.

<sup>5</sup> Така и **Мръчков, В.** Цит. съч., 92–93, който критикува това законодателно разрешение като нецелесъобразно *de lege lata*.

<sup>6</sup> Каквато в общото административнопроцесуално законодателство е предвидена за някои категории индивидуални административни актове – вж. чл. 23 АПК. За посочения институт вж. **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. 2 изд. С., Сиби, 2011, с. 115.

компетентност<sup>46</sup> в областта на трудовите отношения – ако дадена разпоредба от Кодекса на труда предвижда, че по определен въпрос или даден кръг от въпроси се издава правилник, наредба или пр. подзаконов нормативен акт, *без да сочи органа*, на който се делегира това нормотворческо задължение, то влиза в действие § 121 ПЗР ЗИД КТ, който определя задължения субект – Министерския съвет.

Допълнителен аргумент в подкрепа на това тълкуване на § 121 ПЗР ЗИД КТ е обстоятелството, че както преди<sup>7</sup>, така и след<sup>8</sup> приемането на посочената норма законодателят прие редица конкретни делегации в кодекса за издаване на подзаконов нормативни актове по точно определен въпрос или кръг въпроси от обхвата на кодекса или на определени структурни подразделения на КТ. При това положение очевидно е, че всички останали материи на КТ се предполага да са *изчерпателно* уредени<sup>9</sup> и за § 121 ПЗР ЗИД КТ, поне тълкуван по начина, отричан по-горе, не остава място и няма необходимост от него.

Настоящите кратки бележки имат за цел единствено да поставят на вниманието на доктрината и практиката едно различие от утвърденото тълкуване на § 121 ПЗР ЗИД КТ, в дискуссионен порядък.

---

<sup>7</sup> Вж. например чл. 244 КТ, ред., ДВ, бр. 100 от 1992 г.

<sup>8</sup> Вж. например чл. 121, ал. 3 *in fine* КТ, ред., ДВ, бр. 15 от 2010 г. Каква би била нуждата от тази нова овластителна норма в полза на Министерския съвет, ако § 121 ПЗР ЗИД КТ представляваше общо основание за издаване на подзаконов нормативни актове по приложението или допълнението на КТ?

<sup>9</sup> Каквато впрочем е идеята на съществуването на кодекса като нормативен акт.