



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1301, ул. „Георг Вашингтон” № 17, тел.факс 989 48 66

Изх. № Н-13-1022

Дата: 28.02.2014г.

ДО
Г-Н ГЕОРГИ КОЛЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КОЛЕВ,

Приложено Ви изпращаме сигнал за тълкувателно решение, изготвен във връзка с правомощията на ИВСС, регламентирани с разпоредбата на чл. 54, ал. 1, т. 4 от Закона за съдебната власт.

Приложение: съгласно текста.

ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР:



Н. И.

(Ана Караиванова/



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1301, ул. „Георг Вашингтон” № 17, тел.факс 989 48 66

Изх. № 44-13-1022

Дата: 28.02.2014г.

ДО
Г-Н ГЕОРГИ КОЛЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

СИГНАЛ

От: Инспектората към Висшия съдебен съвет

Правно основание: чл. 54, ал. 1, т. 4 от Закона
за съдебната власт

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КОЛЕВ,

В Инспектората към Висшия съдебен съвет /ИВСС/ постъпи сигнал с вх. рег. № Ж-13-1022/12.11.2013 г., в който се излагат твърдения за съществуваща противоречива съдебна практика, установена от административните съдилища като касационна инстанция при постановяването на съдебни решения в производства по обжалване на наказателни постановления на Дирекция „Инспекция по труда”, с които са налагани имуществени санкции за нарушения, квалифицирани по чл. 63, ал. 2 от Кодекса на труда /КТ/.

Съставът на нарушението по чл. 63, ал. 2 от КТ се изразява в неспазване на забраната работодателят да допуска до работа работника или служителя, преди да му предостави документите по ал. 1 на същата разпоредба – екземпляр от сключения трудов договор, подписан от двете страни, и копие от уведомлението по чл. 62, ал. 3 от КТ, заверено от ТД на НАП.

Поддържаното в сигнала становище за наличие на противоречива съдебна практика се свързва с фактическата и правната обстановка по конкретно съдебно

производство, по което жалбоподателят по сигнала е страна, привлечен в качеството му на работодател, на когото е наложена санкция за нарушение на разпоредбата на чл. 63, ал. 3 от КТ. Акцентиращ се върху обстоятелството, че по конкретното дело безспорно било установено, че с работника, допуснат до работа, не е бил сключен и подписан писмен трудов договор. Развиват се съображения, че решаващата инстанция неправилно е потвърдила наказателното постановление, доколкото установената фактическа обстановка съвпадала със състава на друго нарушение – по чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 от КТ, а именно, че работодателят е допуснал до работа лице, без преди това да е сключил с него писмен трудов договор.

В тази връзка са посочени окончателни съдебни актове на административните съдилища, интерпретиращи по различен начин условията, при които следва да се наложи санкция за нарушения на разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от КТ, което обстоятелство довело до противоречиво решаване на идентични случаи.

В подкрепа на твърденията в този смисъл се прилагат, от една страна, влезли в сила **Решение № 1571/25.09.2013 г.** по к. н. а. х. д. № 578/2013 г. и **Решение № 1805/25.10.2013 г.** по к. н. а. х. д. № 579/2013 г., и двете по описа на Административен съд-Благоевград. С цитираните актове са потвърдени наказателни постановления на Дирекция „Инспекция по труда” – гр. Благоевград, с които са наложени имуществени санкции за нарушения на разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от КТ, без решаващите съдебни състави да са изследвали обстоятелството дали към момента на установяване на нарушението между работодателя и работника е бил сключен писмен трудов договор, за да може да бъде осъществен съставът на чл. 63, ал. 2 от КТ, изразяващ се в допускане до работа на работника/служителя, без да са му представени екземпляри от договора и завереното уведомление до ТД на НАП.

В обратния смисъл се сочат решение от 29.10.2012 по н. а. х. д. № 559/2012 г. на Районен съд-Карлово, потвърдено с **Решение № 363/14.02.2013 г.** по к. н. а. х. д. № 3888/2012 г. на Административен съд-Пловдив; решение от 12.04.2013 г. по н.а.х.д. № 1588/2012 г. на Районен съд-Ловеч, потвърдено с **решение от 19.06.2013 г.** по к. н. а. х. д. № 145/2013 г. на Административен съд-Ловеч; **Решение № 658/26.11.2012 г.** по к. н. а. х. д. № 869/2012 г. и **Решение № 95/06.03.2013 г.** по к. н. а. х. д. № 74/2013 г., и двете по описа на Административен съд-Плевен. Обединяващото между тази група решения е, че съдебните състави при произнасянето си са приели, че налагането на санкция на основание чл. 63, ал. 2 от КТ предполага да е налице сключен и подписан трудов договор, който не е бил предоставен на работника преди фактическото изпълнение на трудовите му функции.

Съдилищата, постановили решения в горния смисъл, развиват доводи, че санкционирането на това основание изисква обективно съществуващ договор, а изпращането на уведомление произтича от сключения такъв. Щом липсва договор, то и такова уведомление не може да бъде направено. Аргумент в полза на извода, че разпоредбата на чл. 63, ал. 2, вр. с ал. 1 от КТ може да послужи като основание за ангажиране на отговорността на работодателя само при наличен

трудов договор се съдържа в самата нея, доколкото в ал. 1 е посочено, че на работника се предоставя екземпляр от сключения трудов договор, подписан от двете страни. Ето защо, приемат тези състави, при липса на трудов договор, работодателят следва да понесе отговорност по смисъла на чл. 62, ал. 1 от КТ във вр. с чл. 1, ал. 2 от КТ – затова, че не е сключил с работника трудов договор в писмена форма. При тези мотиви, в постановените решения в този смисъл, се приема още, че отговорността по чл. 63, ал. 2 във вр. с ал. 1 от КТ изисква друга фактическа обстановка – наличие на сключен и подписан трудов договор, който не е бил предоставен на работника/служителя преди започване на фактическото изпълнение на трудовите функции. Нещо повече, в някои от тези решения съставите приемат, че въпреки наличието на разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от КТ – „отношенията при предоставянето на работна сила се уреждат само като трудови правоотношения” – трудовото отношение не може да се фингира, а негов източник са юридически факти, лимитативно посочени в КТ. Такъв юридически факт в случая е трудовият договор, който е формален и само от наличието на какъвто възниква не само трудовото правоотношение, но и задължението по чл. 63, ал. 1 от КТ, респ. може да бъде нарушена забраната по чл. 63, ал. 2 от КТ.

В хода на изследване на практиката на административните съдилища, наложена по касационните производства при обжалване на наказателни постановления за нарушение на разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от КТ, бяха проучени и други съдебни решения, постановявани във връзка с наложени санкции за нарушения на посочената разпоредба. Доколкото, от една страна, решаващите съдебни състави са обвързани от квалификацията на нарушението, за което административнонаказващият орган е наложил санкцията и не могат да подменят волята му като наложат санкция за друго нарушение, а от друга страна следят за съответствието на решенията на районните съдилища които контролират с материалния закон, то се явява важно и изследването на въпроса за материалноправните предпоставки, при които следва да се приеме, че е реализиран съставът на нарушението, предвидено в чл. 63, ал. 2 от КТ. Във всички случаи констатациите на съда, че е наложено административно наказание за нарушение, отговарящо на състав, различен от състава, под който е подведен конкретния случай, би следвало да е основание за отмяна на наказателното постановление, с което е наложено съответното наказание – аргумент чл. 218, ал. 2 от АПК.

При допълнителното проучване на съдебната практика, установена при разглеждането на еднотипните случаи, при които е наложено административно наказание по чл. 63, ал. 2 от КТ, се констатира, че се оформят две основни групи решения.

1. Съдебни актове, в които съществуването на сключен писмен договор между работника/служителя и работодателя не е било релевантно обстоятелство при произнасяне на съдилищата при контрола на наказателни

постановления, с които са наложени административни наказания за нарушения на разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от КТ.

С Решение № 299/19.12.2007 г., постановено по к. н. а. х. д. № 575/2007 г., Административен съд-Пазарджик е потвърдил обжалвано наказателно постановление, с което е наложена санкция за нарушение по чл. 63, ал. 2 от КТ. От същото е видно, че съдебният състав е приел за безспорно фактическото обстоятелство, че към момента на извършена проверка работник е предоставял работната си сила, без да има сключен трудов договор, без да му е предоставен екземпляр от същия, както и екземпляр от уведомлението, заверено в ТД на НАП. В мотивната част на съдебния акт решаващият състав е посочил, че изводът на районния съд, че жалбоподателят е осъществил състава на нарушение по чл. 63, ал. 2 от КТ, при описаните в наказателното постановление обстоятелства, е законосъобразен.

С Решение № 6/21.01.2009 г., постановено по к. н. а. х. д. № 159/2008 г., Административен съд-Перник е споделил изводите, обективирани в решение на първоинстанционен съд при потвърждаване на наказателно постановление, с което било наложено административно наказание „имуществена санкция“ за нарушение по 63, ал. 2 от КТ. От фактите става ясно, че нарушението, за което е наложено наказанието било установено при проверка, извършена от административно наказващия орган на 21.03.2007 г. Касационната инстанция е обосновала извод, че обжалваното решение на конкретния районен съд е валидно, допустимо и постановено в съответствие с материалния закон, след като също е кредитирал, че конкретен работник е предоставял работната си сила от 15.03.2007 г. като сладкар на график в цех за сладкарски изделия без трудов договор.

В производство, образувано по касационна жалба на Дирекция „Инспекция по труда“, е обжалвано решение на районен съд, с което на основание чл. 415в от КТ е намален размерът на административното наказание, наложено за нарушение на чл. 63, ал. 2 от КТ. В Решение № 192/05.03.2012 г., постановено по к. н. а. х. д. № 65/2012 г., Административен съд София-област е обсъдил и фактическите условия, при които е наложена имуществена санкция за нарушение на разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от КТ – работодател е допуснал до работа на 07.12.2010 г. работник с трудово договор от 08.12.2010 г., преди да му е предоставил документите по чл. 62, ал. 1 от КТ /копие от уведомлението по чл. 62, ал. 3 от КТ/. Преди това при произнасянето по релевираните обстоятелства в мотивно-съобразителната част на решението съдът е посочил, че: „...настоящият касационен състав намира за правилно заключението на районния съд, че по делото безспорно е установено извършеното нарушение“. Макар и произнасяйки се по основанията за намаляване на размера на санкцията, съдът безкритично е възприел обстоятелството, че административнонаказващият орган правилно е квалифицирал нарушението по чл. 63, ал. 2 от КТ, въпреки че безспорно установените факти сочат, че трудовият договор е сключен след извършване на проверката.

2. Съдебни актове, в които крайният резултат е обоснован с липсата на сключен писмен договор между работника/служителя и работодателя при налагане на санкция за нарушения на разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от КТ.

С **Решение № 363/14.02.2013 г.**, постановено по к. н. а. х. д. № 3888/2013 г., Административен съд-Пловдив, за да потвърди обжалван съдебен акт на районния съд, е констатирал от фактическа страна, че по време на извършена проверка работник е престира работна сила, но доколкото не може при условията на пълно и главно доказване да бъде установено, че към този момент е бил сключен между работника и служителя трудов договор, от който правопораждащ факт да произтече и вмененото задължение по чл. 63, ал. 2 от КТ, то осъществяването на визираното в АУАН нарушение не е доказано по несъмнен начин. Съдът е приел, че съставът на това нарушение би могъл да бъде осъществен единствено при наличието на сключен трудов договор – в противен случай ще е налице административно нарушение на чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 от КТ, каквото не би могло да се въвежда за първи път от съда.

С **решение от 19.06.2013 г.**, постановено по к. н. а. х. д. № 145/2013 г., Административен съд-Ловеч е развил доводи, че от сключването на трудовия договор, за който законодателят е въвел изискуема писмена форма, възникват следващите се в тази връзка задължения за работодателя за изпращане на уведомления, предоставяне на работника преди постъпването му на работа на екземпляр от същия и копие от уведомлението. След сключването на договора възниква и изричната забрана да не бъде допускан работникът, преди да му бъдат предоставени посочените документи. В този смисъл решаващият касационен състав е приел, че са правилни изводите на районния съд, че е невъзможно работодателят да връчи трудов договор и уведомление, издадено въз основа на него, които не съществуват в правния мир.

С аргументи, че съставът на нарушението по чл. 63, ал. 2 от КТ може да бъде реализиран само при обективно съществуване на сключен писмен договор, пораждащ задължение за изпращане на съответно уведомление до ТД на НАП, Административен съд-Стара Загора е постановил **Решение № 69/22.03.2010 г.** по к. н. а. х. д. № 11/2010 г., с което е отменено решение на Старозагорския районен съд по н. а. х. д. № 1124/2009 г., потвърдил наказателно постановление за нарушение на разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от КТ.

Освен установената противоречива съдебна практика, наложена от различните административни съдилища, беше установено, че в рамките на Административен съд-Ловеч двата структурирани касационни състава, по идентични случаи, са обосновали различни становища относно условията, при които е налице нарушение на разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от КТ, съответно са постановили противоположни съдебни решения. В решенията, постановени от състава, председателстван от съдия Габриела Христова, са възприети аргументите, че нарушението на разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от КТ е функция от наличието на сключен писмен договор, съществуването на който поражда задълженията за предоставяне на работника екземпляр от договора, подписан

страните, и копие от уведомлението до ТД на НАП /**решение от 30.04.2013 г.** по к. н. а. х. д. № 57/2013 г.; **решение от 11.06.2013 г.** по к. н. а. х. д. № 99/2013 г./.

Обратно, в съдебните актове, постановени от касационния състав, председателстван от съдия Любомира Кръстева, се развиват доводи, че щом законодателят е предвидил отделни хипотези на нарушения при несклучване на писмен трудов договор и при допускане на работника до работа без връчен екземпляр от трудов договор, същият е имал предвид, че нарушението на чл. 62, ал. 1 от КТ не се поглъща от нарушението на чл. 63, ал. 2 от КТ. В тази насока било и изричното посочване в санкционната норма, че имуществена санкция се налага за всяко отделно нарушение. Тоест, ако с едно деяние е осъществен съставът на няколко хипотези, административнонаказващият орган е следвало да наложи наказание за всяко от тези нарушения. Преценката на административнонаказващият орган да наложи санкция само за нарушението на чл. 63, ал. 2 от КТ, но не и за осъщественото нарушение на чл. 62, ал. 1 от КТ не подлежи на контрол от страна на съда и не води до незаконосъобразност на издаденото наказателно постановление /**решение от 22.03.2013 г.** по к. н. а. х. д. № 55/2013 г.; **решение от 13.05.2013 г.** по к. н. а. х. д. № 98/2013 г./.

С доводи, обективирани в **Решение № 37/18.02.2010 г.** по к. н. а. х. д. № 16/2010 г., Административен съд-Ямбол се е произнесъл по касационна жалба срещу решение на Районен съд-Ямбол в частта му, с която е отменил наказателно постановление и наложена имуществена санкция за нарушение по чл. 63, ал. 2 от КТ, като го оставя в сила. Противно на аргументите на Административен съд-Ловеч обаче от последната група решения Административен съд-Ямбол е приел, че когато по едно и също време се установи извършването на две нарушения: 1. липса на трудов договор/уведомление и 2. допускане до работа, без предварително да бъдат предоставени тези документи, точно защото не съществуват, административнонаказващият орган следва да се ограничи с налагане на наказание за едно от двете нарушения, тъй като първото нарушение е елемент от фактическия състав на второто.

Със съображенията на втората група решения на Административен съд-Ловеч, Административен съд-Бургас е постановил **Решение № 1226/06.06.2013 г.**, постановено по к. н. а. х. д. № 969/2013 г. В цитирания съдебен акт касационният състав е обсъдил, че към момента на извършена проверка е липсвал подписан между работника и работодателя трудов договор, поради което с бездействието си на практика работодателят е допуснал две административни нарушения – не е сключил трудов договор с работника в писмена форма и не е предоставил такъв при постъпването му на работа. В мотивите си съдът допълва, че в административнонаказателното производство е допустимо с едно деяние да бъдат извършени повече от едно административни нарушения – т. нар. идеална съвкупност /по аргумент от чл. 18 от ЗАНН/. В конкретния случай обаче длъжностните лица са констатирали с АУАН единствено нарушението по чл. 62, ал. 1 от КТ, поради което и правилно нарушителят е санкциониран за това административно нарушение.

Съгласно разпоредбата на чл. 414, ал. 3 от КТ, работодател, който наруши разпоредбите на чл. 61, ал. 1, чл. 62, ал. 1 или 3 и чл. 63, ал. 1 или 2, се наказва с имуществена санкция или глоба. Нормата изброява отделните нарушения на реда, регламентиран в КТ относно писмената форма за сключването на трудовия договор и реда за постъпване на работа на работника/служителя, които са:

1. Неспазване на изискването трудовият договор с работника и служителя да е сключен преди постъпването на работа – чл. 61, ал. 1 от КТ;

2. Неспазване на изискването за сключване на трудовия договор в писмена форма – чл. 62, ал. 1 от КТ;

3. Неизпълнение на задължението на работодателя да уведоми писмено съответната ТД на НАП, в посочените срокове, за сключването, изменението и прекратяването на всеки трудов договор – чл. 62, ал. 3, от КТ;

4. Неизпълнението на задължението на работодателя да предостави на работника/служителя екземпляр от сключения трудов договор, подписан от двете страни, и копие от уведомлението по чл. 62, ал. 3 от КТ до съответната ТД на НАП – чл. 63, ал. 1 от КТ;

5. Нарушение от работодателя на забраната да не допуска работника/служителя до работа, преди да му е връчил екземпляр от сключения трудов договор, подписан от двете страни, и заверено копие от уведомлението по чл. 62, ал. 3 от КТ до съответната ТД на НАП – чл. 63, ал. 2 от КТ.

Предвидените пет отделни административни нарушения се различават по своя специфичен обект на нарушение, като за всяко от тях се налага предвиденото наказание – имуществена санкция или глоба. Последните три решения на касационни състави на административните съдилища /обсъдени в настоящото изложение/ развиват различни съждения по отношение на фактическия състав на всяко от нарушенията, съотношението, в което те се намират, както и за колко от тях следва да се налага предвиденото административно наказание. Тези обстоятелства са довели до противоречив подход от страна на съдилищата при преценката относно съответствието на наложеното наказание с материалните предпоставки, предвидени от законодателя за всяко едно от тях, съответно са довели до различен правен резултат при разглеждането по същество на наказателните постановления, върху които са упражнили контрол.

Предвид изложеното, ИВСС счита, че е налице противоречива съдебна практика, наложена с окончателни съдебни актове от еднакви по степен съдилища, поради което на основание чл. 54, ал. 1, т. 4, от Закона за съдебната власт прави настоящия сигнал до председателя на Върховния административен съд във връзка с правомощията му по чл. 125 ЗСВ за приемане на тълкувателно решение от ОСК на ВАС, което да отговори на въпроса: в какво съотношение се намират материалноправните предпоставки за осъществяване на отделните състави на административните нарушения, визирани в чл. 414, ал. 3 от КТ.

Приложения:

1. Решение № 1571/25.09.2013 г. по к. н. а. х. д. № 578/2013 г. на Административен съд-Благоевград
2. Решение № 1805/25.10.2013 г. по к. н. а. х. д. № 579/2013 г. на Административен съд-Благоевград;
3. Решение № 363/14.02.2013 г. по к. н. а. х. д. № 3888/2012 г. на Административен съд-Пловдив;
4. Решение от 19.06.2013 г. по к. н. а. х. д. № 145/2013 г. на Административен съд-Ловеч;
5. Решение № 658/26.11.2012 г. по к. н. а. х. д. № 869/2012 г. на Административен съд-Плевен;
6. Решение № 95/06.03.2013 г. по к. н. а. х. д. № 74/2013 г. на Административен съд-Плевен;
7. Решение № 299/19.12.2007 г. по к. н. а. х. д. № 575/2007 г. на Административен съд-Пазарджик;
8. Решение № 6/21.01.2009 г. по к. н. а. х. д. № 159/2008 г. на Административен съд-Перник;
9. Решение № 192/05.03.2012 г. постановено по к. н. а. х. д. № 65/2012 г. на Административен съд София-област;
10. Решение № 69/22.03.2010 г. по к. н. а. х. д. № 11/2010 г. на Административен съд-Стара Загора;
11. Решение от 30.04.2013 г. по к. н. а. х. д. № 57/2013 г. на Административен съд-Ловеч;
12. Решение от 11.06.2013 г. по к. н. а. х. д. № 99/2013 г. на Административен съд-Ловеч;
13. Решение от 22.03.2013 г. по к. н. а. х. д. № 55/2013 г. на Административен съд-Ловеч;
14. Решение от 13.05.2013 г. по к. н. а. х. д. № 98/2013 г. на Административен съд-Ловеч;
15. Решение № 37/18.02.2010 г. по к. н. а. х. д. № 16/2010 г. на Административен съд-Ямбол;
16. Решение № 1226/06.06.2013 г. по к. н. а. х. д. № 969/2013 г. на Административен съд-Бургас.

ИНСПЕКТОР:



Н. И.

Весела Николова/