

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Тричленен състав

РЕШЕНИЕ № 14399

от 27.11.2017 г.

по адм. д. № 1240 / 2017 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Второ отделение, в съдебно заседание на шестнадесети октомври в състав:

Председател: СВЕТЛАНА ЙОНКОВА

Членове: ТАНЯ РАДКОВА
АНЕЛИЯ АНАНИЕВА

при секретар М. П. и с участието на прокурора Г. К. изслуша докладваното от Съдията Анелия Ананиева по адм. д. № 1240/2017

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на ЮЛНЦ "Съюз на международните превозвачи", със седалище и адрес на управление: гр. Пловдив, бул. "Източен" № 48, офис № 1, представлявано от А. А. Т. - председател на Управителния съвет, чрез адв. Кавръкова като процесуален представител, против Наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги, приета с Постановление на Министерския съвет (ПМС) № 382 от 29.12.2016 г., обн. ДВ, бр. 2 от 06.01.2017 г., по отношение на следните разпоредби: чл. 1; чл. 2; чл. 5; чл. 6 в частта, която обхваща и чл. 2 от наредбата; чл. 7 и чл. 17 в частта, която се отнася до чл. 2 от наредбата, съобразно изрично уточнение в писмено становище от 05.06.2017 г. и изявлението на пълномощника на жалбоподателя, направено в съдебно заседание, проведено на същата дата. Жалбоподателят сочи, че правата и законните интереси на членовете на сдружението се засягат единствено от текстовете на наредбата, които уреждат реда за командироване по чл. 121а, ал. 1, т. 1 от Кодекса на труда.

В жалбата се твърди, че в оспорените части наредбата противоречи на нормативни актове от по - висока степен, не съответства на основни принципи, регламентирани в чл. 4, чл. 6, чл. 7, чл. 8, чл. 12 и чл. 13 АПК и е приета при съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Развиват се доводи за неспазване на нормативно установената процедура за издаване на нормативен акт поради непубликуване на проекта на

Наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги на интернет страницата на Министерство на труда и социалната политика, липса на проведено обществено обсъждане на проекта за приемане на наредбата, липса на изложени мотиви към проекта, тъй като от приложения доклад не става ясно какви цели си поставя подзаконовия нормативен акт, какво ще е въздействието върху държавния бюджет и очакваните резултати от прилагането на наредбата, липсва анализ на съответствието с правото на Европейския съюз, с което са нарушени изискванията на чл. 26, ал. 1 във вр. с чл. 28, ал. 2, т. 3, т. 4 и т. 5 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Сочи се, че заинтересованите лица не са били уведомени за насрочено обществено обсъждане по проекта за приемане на наредбата и не им е дадена възможност да се запознаят с него, както и че не е спазена разпоредбата на чл. 77 АПК, тъй като проектът не е обсъден заедно с представени становища, предложения и възражения. Изготвеният доклад относно проекта е без дата, изходящ номер и подпис на съставителя. Излагат се съображения относно неспазване на приложимите разпоредби на ЗНА и в редакцията им преди изменението с ДВ, бр. 34/2016 г. Развиват се доводи за приемане на наредбата на основание чл. 121а, ал. 8 КТ, който законов текст не е съществувал и не е действащ към момента на проведеното обсъждане.

Относно конкретните оплаквания за противоречие с материалния закон и с правото на Европейския съюз са изложени следните съображения: с новоприетата разпоредба на чл. 121а от Кодекса на труда (КТ), в сила от 30.12.2016 г., се урежда командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги, като се въвеждат изисквания на Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар (Регламент за ИСВП). С наредбата са приети текстове, които противоречат на Регламент № 1072/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно общите правила за достъп до пазара на международни автомобилни превози на товари, който в съображение (17) предвижда, че Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги се прилагат за предприятията за превози, извършващи каботажни превози, което съгласно чл. 2, т. 6 означава вътрешен превоз за чужда сметка или срещу възнаграждение, извършван временно в приемаща държава-членка в съответствие с този регламент. Според жалбоподателя е налице формално пренасяне на текстове от Директива 96/71/ЕО, която се прилага в три хипотези на командироване, но не и за командировани или изпратени от работодателя си работници и служители, които осъществяват в друга държава-членка само и единствена работа за своя работодател, без по повод на тази работа да се налага да пребивават и работят на територията на предприятието на получателя на услугата, предоставяна в рамките на търговската дейност на работодателя и по договор между него и контрагента. В тази категория попадат шофьорите, извършващи международни автомобилни превози на територията на ЕС. Р. тезата, че чл. 2 от наредбата, който се отнася до командироване по чл. 121а, ал. 1, т. 1 КТ, не намира приложение спрямо командироването на работници - шофьори, които осъществяват превоз по сключен между техния работодател и трето лице договор за превоз на товари. Жалбоподателят твърди, че наредбата неправомерно излиза извън обхвата на приложение на чл. 121а КТ, като вместо да доразвие текста на ал. 1, т. 1 от същата разпоредба чрез конкретизиране на случаите, то разширява приложното ѝ поле в противоречие с правото на ЕС и практиката на СЕС, като се позовава на решение по дело C-346/06. Прави искане за отмяна на оспорените текстове като незаконосъобразни и за присъждане на направените по

делото разноси.

Ответникът - Министерският съвет на Република България, чрез пълномощника си юрк. Георгиева, в писмено становище и в съдебно заседание изразява становище за неоснователност на жалбата, тъй като са спазени административнопроизводствените правила по изработване и съобщаване на проекта за наредба, изготвени са мотиви към него, не е налице нарушение на материалния закон и с оспорените разпоредби не се разширява обхвата на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, както и не е налице противоречие с Регламент № 1072/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно общите правила за достъп до пазара на международни автомобилни превози на товари. Административният орган е действал в рамките на предоставената му законова компетентност и приетият подзаконов нормативен акт не страда от пороци, водещи до неговата незаконосъобразност. Претендира присъждане на направените по делото разноси.

Ответникът - Министърът на труда и социалната политика, чрез процесуалния си представител юрк. Тодорова, взема становище за неоснователност на жалбата.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за основателност на жалбата и за отмяна на подзаконовия нормативен акт в оспорените му части поради допуснати нарушения на административнопроизводствените правила.

Върховният административен съд, състав на второ отделение, приема жалбата за допустима по следните съображения:

Съгласно чл. 185 АПК подзаконовите нормативни актове могат да се оспорват пред съд изцяло или в отделни техни разпоредби.

Наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги (Наредбата) е приета с ПМС № 382 от 29.12.2016 г., обн. ДВ, бр. 2 от 06.01.2017 г. Съгласно § 4 ПЗР Наредбата се приема на основание чл. 121а, ал. 8 КТ и чл. 58, ал. 1 от Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност.

С жалбата на ЮЛНЦ "Съюз на международните превозвачи" се оспорва частично Наредбата за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги по отношение на разпоредбите, които уреждат реда за командироване по чл. 121а, ал. 1, т. 1 КТ, както следва: чл. 1; чл. 2; чл. 5; чл. 6 в частта, която обхваща и чл. 2 от наредбата; чл. 7 и чл. 17 в частта, която се отнася до чл. 2 от същата.

Съгласно чл. 187, ал. 1 АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, поради което жалбата следва да се счита за подадена в срок.

Според чл. 186, ал. 1 АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат организациите, чийто права, свободи и законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от акта или за които актът поражда задължения. В тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. на ОССК на ВАС по тълк. дело № 4/2009 г. е прието, че правният интерес на съсловните (браншовите) организации и на другите юридически лица с нестопанска цел е обусловен от засягането на техни лични права или законни интереси, непосредствено породени от предмета на дейност и целите на учредяването им.

В конкретния случай жалбоподателят обосновава правния си интерес от оспорването на подзаконовия нормативен акт с целите и предмета на дейност на сдружението, както и с обстоятелството, че представлява обединение на транспортни търговски дружества, които са лицензирани да осъществяват дейност по международен транспорт на територията на Европейския съюз, като в тази връзка командироваат свои работници на позиция "шофьор,

товарен автомобил (международни превози)", НКИД 4941, НКПД 83322006 да извършват международни превози в рамките на ЕС.

Сдружението е активно легитимирано да оспори Наредбата за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги. Видно от приетите по делото удостоверение от 23.01.2017 г. и устав ЮЛНЦ "Съюз на международните превозвачи" е регистрирано сдружение с дейност в частна полза, което има за цели да защитава правата и законните интереси на превозвачите в Република България; да участва пълноценно и ефективно в разработването на програми и стратегии за развитието на транспортното дело; да обединява и насърчава усилията на членовете си за регламентиране на професионалната етика в областта на превозните услуги и недопускане на нелоялна конкуренция. Средствата за постигане на посочените цели са: поставяне и защитаване на интересите на своите членове и на други превозвачи в България пред органите на законодателната и изпълнителната власт; участие в разработването на специализирани програми за развитие на транспорта на национално ниво; създаване на информационен център, подпомагане образованието и квалификацията на кадрите и стимулиране на високо образователно равнище и професионална компетентност; рекламиране на дейността на членовете на сдружението; сътрудничество с други сдружения и обединения в областта на превозната дейност. Предметът на дейност на сдружението включва: организиране и провеждане на инициативи в подкрепа правата и законните интереси на превозвачите в страната; изготвяне и представяне на компетентните органи проекти и становища по нормативните актове, свързани с превозната дейност; разработване на методики за подобряване на организацията по снабдяването на превозвачите с необходимите документи за международни и товарни превози; популяризиране на българските транспортни услуги в страната и чужбина; подпомагане и контрол по спазване на международните стандарти за качество на превозните услуги и други въпроси, свързани с дейността на членовете на сдружението и на всички български превозвачи в областта на международния транспорт.

Анализът на предмета на дейност на сдружението, съпоставен с регистрираните цели и средства за постигането им, налага извод, че те са пряко свързани със защита правата и интересите на членуващите в него юридически лица - български превозвачи, които в резултат на осъществяваната от тях дейност по международен превоз на товари на територията на ЕС, командироваат свои работници - шофьори за осъществяване на този превоз. Тези случаи попадат в обхвата на хипотезата, уредена в чл. 121а, ал. 1, т. 1, б. "а" КТ, за която жалбоподателят обосновава правен интерес от оспорването. Условията и редът за командироване и изпращане по смисъла на чл. 121а КТ са предмет на регулиране с оспорения подзаконов нормативен акт. Следователно, жалбоподателят е активно легитимиран да оспори наредбата по отношение посочените текстове съгласно чл. 186, ал. 1 АПК.

Жалбата е допустима, поради което следва да се разгледа по същество.

От фактическа страна се установява следното:

По делото е представен доклад на министъра на труда и социалната политика, адресиран до Министерския съвет на Република България, с който е внесен за разглеждане проект на постановление за приемане на наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги (л. 81-84 от делото). В доклада е посочено, че с предлаганите промени се въвеждат изисквания на Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15.05.2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административното сътрудничество посредством информационната система за вътрешния пазар. Предлагат се и

промени, с които се въвеждат изискванията на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19.12.1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги. Описани са конкретните предложения и очакваният резултат от въвеждането им.

Приложени са таблици за съответствие с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС.

Предложената от Министъра на труда и социална политика финансова обосновка от 07.09.2016 г. е одобрена от Министъра на финансите (л. 168 от делото).

Със становище на работна група 13 "Социална политика и заетост" е прието, че наредбата въвежда в пълна степен изискванията на Директиви 96/71/ЕО и 2014/67/ЕС, поради което работната група е подкрепила предложения проект на наредба.

Представени са становища по предложения проект на решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда и проект на постановление на Министерския съвет за приемане на процесната наредба: от министъра на финансите, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на отбраната, министъра на земеделието и храните, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на икономиката, министъра на туризма, министъра на вътрешните работи, главния секретар на Министерство на правосъдието, главния секретар на Министерство на здравеопазването, главния секретар на Министерство на културата, главния секретар на Министерство на младежта и спорта, главния секретар на Министерство на енергетиката, главния секретар на Министерство на външните работи, главния секретар на Министерство на околната среда и водите (л. 169-183, л. 194-196 от делото).

По делото са приети и становища относно двата проекта на дирекция "Икономическа и социална политика" и дирекция "Координация по въпросите на Европейския съюз" в администрацията на Министерския съвет /л. 184-191 от делото/. Всички съгласувателни становища са с дати в периода от 13.09.2016 г. до 27.09.2016 г.

Представена е справка за отразяване на становищата, получени след съгласуване на проекта на постановление на министерския съвет за приемане на наредбата (л. 161 - 167 от делото).

Видно от протокол № 17 от заседанието, проведено на 04.10.2016 г. представители на Министерския съвет и Националният съвет за тристранно сътрудничество са обсъдили проекта на Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда и проекта на постановление на Министерския съвет за приемане на Наредбата (л. 197-203, л. 208-225 от делото).

Становищата на Конфедерация на независимите синдикати в България, Конфедерация на труда "Подкрепа", Българска търговско - промишлена палата, Конфедерация на работодателите и индустриалците в България и Съюз за стопанска инициатива са приложени на л. 204-207 и л. 226-242 от делото.

Докладът на министъра на труда и социалната политика заедно с проект на постановлението, проект на наредбата, таблици на съответствието с правото на Европейския съюз, копие на съгласувателните становища и справка за тяхното отразяване, становище на работна група 13 "Социална политика и заетост" и одобрена финансова обосновка, е изпратен на Министерския съвет с писмо с изх. № 03-2594/27.12.2016 г. (л. 80 от делото).

Видно от протокол № 55 от заседанието на Министерския съвет, проведено на 28.12.2016 г. под № 23 е приет проекта на постановление за приемане на процесната наредба. Препис от Постановление № 382/29.12.2016 г. е изпратен за обнародване в Държавен вестник на 30.12.2016 г. (л. 243 от делото).

От снимка на сайта на Министерство на труда и социалната политика от 30.08.2016 г. (л. 282 от делото) се установява, че на 30.08.2016 г. са публикувани проект на постановление за

приемане на Наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги, проект на същата наредба и доклад. Посочено е, че предложения и становища могат да се правят до 14.09.2016 г.

По делото е назначена съдебно-компютърна експертиза, от заключението на която се установява, че на 30.08.2016 г. през административния интерфейс на сайта на Министерство на труда и социалната политика са качени три файла с наименования: доклад, ПМС Наредба за командироването и проект на наредба за командироването, които са свалени от публичната част на сайта на 02.11.2016 г.

При така установените факти настоящият състав прави следните правни изводи:

Съгласно чл. 168, ал. 1 АПК съдебната проверка за законосъобразност на оспорения административен акт се извършва на всички основания по чл. 146 АПК. По силата на чл. 196 АПК това се отнася и за оспорването на нормативните актове.

Наредбата за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги е издадена от компетентен орган - Министерският съвет на РБ, който по силата на чл. 121а, ал. 8 КТ и чл. 58, ал. 1 от Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (ЗТМТМ) е овластеният административен орган да определи условията и реда за командироване и изпращане по ал. 1 и ал. 2 на чл. 121а КТ, условията и реда за командироване на работници и служители от държавите - членки на Европейския съюз, от държавите - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или от Конфедерация Швейцария съгласно чл. 58, ал. 1 ЗТМТМ.

Съгласно чл. 6 от Закона за нормативните актове (ЗНА) Министерският съвет издава постановления: 1) когато издава правилници, наредби или инструкции и 2) когато урежда съобразно законите неуредени от тях обществени отношения в областта на неговата изпълнителна и разпоредителна дейност.

Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен - чл. 7, ал. 2 ЗНА.

Оспорената Наредба е приета с ПМС № 382 от 29.12.2016 г. Обнародвана е в ДВ, бр. 2 от 6.01.2017 г.

От данните по делото се установява, че проектът на наредбата е изготвен заедно с проекта на Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда, с § 3 на който се създава чл. 121а. Нормата е обнародвана в ДВ, бр. 105 от 30.12.2016 г. и е в сила от същата дата.

Съгласно чл. 45, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, проектът на акта по прилагане на закона се изготвя заедно със законопроекта и се приема в срока на влизане на закона в сила, освен ако законът влиза в сила веднага или три дни след обнародването му. В този случай актът по прилагане на закона се приема най-късно в шестмесечен срок от влизане на закона в сила.

При приемане на оспорения подзаконов нормативен акт е допуснато нарушение на цитираната разпоредба, доколкото ПМС № 382 от 29.12.2016 г. е прието преди влизане в сила на чл. 121а КТ, предвиждащ в ал. 8 условията и редът за командироване и изпращане по ал. 1 и ал. 2 да се определят с наредба на Министерския съвет. В случая Законът за изменение и допълнение на Кодекса на труда и наредбата по чл. 121а, ал. 8 от него са изготвени едновременно. В хипотезата, в която законът влиза в сила веднага, каквато е настоящата, актът по прилагането му следва да се приеме в посочения в нормата срок, т. е. не може да предхожда влизането на закона в сила. Това нарушение настоящият съдебен състав приема за несъществено по следните съображения:

Съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България всички нормативни актове

се публикуват и влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок. Конституционното изискване е възпроизведено в разпоредбата на чл. 78, ал. 2 АПК, която предвижда нормативните административни актове, освен тези на общинските съвети, да се обнародват в "Държавен вестник". В същия смисъл е и разпоредбата на чл. 37, ал. 1 ЗНА. Обнародването е завършващият елемент от фактическия състав на нормативния акт. Обнародването е условие за влизането му в сила и чрез публикуването става част от действащото право. С него нормативният акт се довежда до знанието на всички субекти и се определя началният момент, от който той произвежда своето действие. Трайно в съдебната практика се приема, че при липса на обнародване подзаконовият нормативен акт не поражда правни последици. В случая подзаконовият нормативен акт е обнародван в ДВ на 06.01.2017 г. и е породил своето действие три дни след тази дата. Към датата на обнародване на ПМС за приемане на оспорената наредба чл. 121а КТ е действаща законова норма. При това положение, макар и да е налице противоречие с чл. 45, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г., то това нарушение не е от категорията на съществените, тъй като публикуваният текст на чл. 121а КТ, за чието приложение е издаден подзаконовият нормативен акт, е със съдържанието, въз основа на което е изготвена и приета оспорената наредба. Този порок не влияе на компетентността на административния орган, на когото съгласно законовата делегация е възложено да издаде наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници или служители в рамките на предоставяне на услуги.

При издаването на оспорения нормативен административен акт не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила по чл. 26 ЗНА във връзка чл. 77 АПК и чл. 27, ал. 1 ЗНА. Неоснователни са доводите на жалбоподателя за нарушение на чл. 26, ал. 2 ЗНА. В случая е приложима редакцията на нормата, действаща преди изменението с ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г.

Според § 9 ПЗР ЗИД ЗНА изработените и съгласувани до влизането в сила на този закон проекти на нормативни актове се одобряват и приемат по досегашния ред. Законът влиза в сила 6 месеца след обнародването му в "Държавен вестник" съгласно § 10, т. е. на 04.11.2016 г.

От представените по делото становища се установява, че проектът на наредбата е съгласуван с останалите министри по реда на чл. 32 - чл. 34 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация. Съгласувателната процедура е приключила през м. октомври 2016 г., поради което и на основание § 9 ПЗР ЗИДЗНА за приемане на оспорения акт е приложим предвиденият преди изменението с ДВ, бр. 34/2016 г. ред.

Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 (в относимата редакция - ДВ, бр. 46 от 2007 г.) ЗНА предвижда, че преди внасянето на проект за нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Това задължение е императивно и спазването му е гаранция за прилагане на принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност при изработването на проект на нормативен акт по чл. 26, ал. 1 ЗНА. Съгласно чл. 77 АПК компетентният административен орган има задължение да издаде акта, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения.

В тежест на административния орган съгласно чл. 170, ал. 1 АПК е да докаже спазването на законовите изисквания за издаване на оспорения акт. От събраните по делото доказателства - разпечатка от интернет страницата на вносителя и приетото по делото заключение по назначената съдебно - компютърна експертиза се установява, че докладът на вносителя, проектът за постановление и проектът за наредба са публикувани на 30.08.2016 г. на интернет страницата

на Министерство на труда и социалната политика. Спазен е 14-дневният срок по чл. 26, ал. 2 ЗНА, определен за предложения и становища. Доводите за липса на обществено обсъждане са неоснователни. Действително обявеният на сайта доклад не съдържа дата на съставянето му, но от този факт не може да се изведе еднозначен извод, че не е публикуван на посочената дата. Обстоятелството, че предложения и становища не са постъпили от заинтересовани граждани и организации в определения срок също не води до заключение, че публикуване на доклада и проекта за нормативен акт не е извършено. Доводите на жалбоподателя в обратен смисъл се опровергават от представените с административната преписка доказателства и от заключението на вещото лице.

Не се констатира нарушение на чл. 27, ал. 1 ЗНА (редакция ДВ, бр. 46/2007 г.), съгласно който министърът - вносител на проект за нормативен акт, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет, го изпраща за съгласуване на органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат. Разпоредбата не предвижда изискване за съгласуване с частноправни субекти. В случая проектът на Закон за изменение и допълнение на КТ и проектът на постановление за приемане на наредбата са разгледани и обсъдени на заседанието на Националния съвет за тристранно сътрудничество на 4.10.2016 г. Становища по проектите са представили работодателски и синдикални организации. Неоснователно е възражението, че на заинтересованите страни не е предоставена възможност да се запознаят с мотивите на вносителя на проекта. С такава възможност заинтересованите лица, вкл. и жалбоподателят са разполагали, като са могли да изразят становище и да направят предложения по проекта в 14-дневния срок от публикуването му - до 14.09.2016 г.

Видно от представената по делото справка административният орган е обобщил и обсъдил становищата, получени след съгласуване на проекта за наредба. Посочил е кои от тях приема и е изложил мотиви по отношение на неприетите, с което е изпълнено изискването на чл. 77 АПК актът да се издаде след обсъждане на становищата, предложенията и възраженията на заинтересованите лица.

Доводите за неспазване на процедурата при приемане на оспорената наредба, тъй като преди внасянето на проекта на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта не е изпълнил задължението за оповестяването му на Портала за обществени консултации и не е извършил оценка на въздействието при приемането на акта са неоснователни. Тези изисквания са въведени с нормите на чл. 26, ал. 3 и чл. 20 ЗНА, в сила от 04.11.2016 г., които в случая са неприложими, доколкото актът подлежи на приемане по предвидения в ЗНА ред преди изменението с ДВ, бр. 34/2016 г. на основание § 9 ПЗР ЗИД ЗНА.

Настоящият състав не споделя възраженията на жалбоподателя за допуснатото нарушение на чл. 28, ал. 2 ЗНА относно съдържанието на доклада. Приложеният по делото доклад съдържа всички изискуеми реквизити, вкл. причините и аргументите на органа на изпълнителната власт, поради които се налага приемането на оспорената наредба. Това е свързано с въвеждане изискванията на Директива 2014/67/ЕО, чийто срок за транспониране е 18.06.2016 г., както и на Директива 96/71/ЕО. Няма нормативно изискване за обема на мотивите. В случая докладът е подписан от вносителя на проекта за постановление и е с предвиденото в чл. 28, ал. 2 ЗНА съдържание. Само пълната липса на мотиви към проекта за нормативен акт би довела до нарушаване на посочената разпоредба, но не и когато изложените такива са кратки или не са обстойно изложени.

Оспорената наредба е издадена при липса на допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила по чл. 146, т. 3 АПК. В този смисъл не са налице и твърдените в жалбата несъответствия с основни принципи, регламентирани в чл. 4, чл. 6, чл. 7,

чл. 8, чл. 12 и чл. 13 АПК.

Доводите за противоречие с по - високи по степен нормативни актове настоящият съдебен състав намира за неоснователни.

Жалбоподателят оспорва следните текстове на Наредбата: чл. 1; чл. 2; чл. 5; чл. 6 в частта, която обхваща и чл. 2; чл. 7 и чл. 17 в частта, която касае чл. 2 от същата. Изложените от него съображения се отнасят до случаите на командироване по чл. 121а, ал. 1, т. 1 КТ, според която разпоредба командироване на работници или служители в рамките на предоставяне на услуги е налице, когато: 1. български работодател командирова работник или служител на територията на друга държава - членка на Европейския съюз, държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария: а) за своя сметка и под свое ръководство въз основа на договор, сключен между работодателя и ползвателя на услугите; б) в предприятие от същата група предприятия.

Възраженията на жалбоподателя се свеждат до това, че чл. 1 от Наредбата разширява обхвата на приложение на Директива 96/71/ЕО и чл. 121а, ал. 1, т. 1 КТ, като съображенията му са в хипотезата на б. а от посочената норма. Доводи за несъответствие в хипотезата на чл. 121а, ал. 1, т. 1, б. б КТ не се излагат. Жалбоподателят счита, че оспорените разпоредби от наредбата неправомерно разпростират действието си по отношение на командировани работници - шофьори, които осъществяват в друга държава-членка само и единствена работа за своя работодател, без по повод на тази работа да се налага да пребивават и работят в предприятието на получателя на услугата, предоставяна в рамките на търговската дейност на работодателя и по договор между него и контрагента.

Приложното поле на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (Директивата), е определено в чл. 1 от нея. Тя се прилага за предприятия, установени в държава-членка, които в рамките на транснационалното предлагане на услуги командирова работници в съответствие с параграф 3 на територията на държава-членка. Съгласно § 3 това са предприятията, които предприемат една от следните транснационални мерки:

а) командирова работници на територията на държава-членка за собствена сметка и под свое ръководство по договор, сключен между командироващото предприятие, и страната, за която са предназначени услугите, действаща в тази държава-членка при условие, че съществува трудово правоотношение между командироващото предприятие и работника за периода на командироване; или

б) командирова работници в организация или предприятие, притежавано от групата на територията на държава-членка при условие, че съществува трудово правоотношение между командироващото предприятие и работника за периода на командироване; или

в) в качеството на предприятие за временна работа или агенция за посредническа дейност по наемане на работа, предлагат за наемане работник на предприятие-потребител, установено или извършващо дейност на територията на държава-членка, при условие че съществува трудово правоотношение между предприятието за временна работа или агенцията за посредническа дейност по наемане на работа и работника за периода на командироване.

Съгласно чл. 2, § 1 по смисъла на Директивата "командирован работник" означава работник, който за ограничен период извършва работа на територията на държава-членка, която е различна от държавата-членка, в която той обичайно работи. Условието за работа са регламентирани в чл. 3 от същата.

Директивата изключва от обхвата на приложението си единствено предприятията от търговския флот по отношение на моряшкия състав - чл. 1, § 2. Разпоредбата на чл. 121а КТ

транспонира трите вида командироване, предвидени в Директивата, а именно: командироване при пряко предоставяне на услуги от страна на дружество по договор за услуги, сключен между командировашщото предприятие и страната, за която са предназначени услугите; командироване в контекста на организация или дружество, притежавано от същата група (командироване в рамките на група от предприятия) и командироване чрез наемане на работник чрез агенция за временна заетост, установена в друга държава-членка.

С Наредбата се уреждат условията и редът за командироване и изпращане на работници и служители по смисъла на чл. 121а КТ. В чл. 1, ал. 2 от подзаконовия нормативен акт изрично е предвидено, че не се прилага спрямо предприятия от търговския флот по отношение на морските лица. Изключението напълно съответства на това по чл. 1, § 2 от Директивата. Както Наредбата, така и нормата на чл. 121а КТ, за чието приложение е издадена, транспонират Директивата без да разширяват приложното ѝ поле. Тя е приложима за всяка от трите хипотези на командироване, уредени в нея, като обхватът ѝ не е обусловен от определена принадлежност на командированите работници и служители към конкретен сектор, извън изрично предвиденото изключение.

Жалбоподателят неправилно тълкува приложното поле на Директивата, като се позовава на Предложение 17 от Регламент ЕО/1072/2009 на Европейския Парламент и на Съвета относно общите правила за достъп до пазара на международните автомобилни превози на товари. Според посоченото предложение разпоредбите на Директивата се прилагат за предприятията за превози, извършващи каботажни превози. Съгласно дефиницията, дадена в чл. 2, § 6 от Регламент ЕО/1072/2009, "каботажни превози" означава вътрешен превоз за чужда сметка или срещу възнаграждение, извършван временно в приемаща държава-членка, в съответствие с регламента. Изричното включване на предприятията, извършващи каботажни превози в обхвата на Директивата произтича от спецификата на този вид превоз като вътрешен превоз на товари, който се извършва временно в приемаща държава-членка. Този вид превоз не попада в нито един от трите случаи, уредени в Директивата, поради което Регламентът изрично предвижда прилагането ѝ по отношение на каботажните превози. От регламентацията в Регламент ЕО/1072/2009 по отношение на каботажните превози не следва извод за изключване прилагането на Директивата спрямо командировани работници за извършване на международен превоз в хипотезата на чл. 1, § 3, буква а) от нея, в какъвто смисъл са доводите на жалбоподателя.

В подкрепа на извода, че от приложното поле на Директивата не е изключен автомобилният сектор следва да се съобразят предложения от 8 март 2016 г. и от 31 май 2017 г. за директиви на Европейския парламент и на Съвета, както и Информационен документ от 8 март 2016 г. на Европейската комисия (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-467_bg.htm). Според последния Европейската комисия потвърждава позицията си, че съществуващата Директива относно командироването на работници се прилага за автомобилния транспорт. В документа се сочи, че въпреки това Европейската комисия признава спецификата на силно мобилния сектор на международния автомобилен транспорт, която налага регулирането му в специално секторно законодателство. Направеното предложение от 8 март 2016 г. е за изменение на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги. С последващото предложение от 31 май 2017 г. се предлага създаването на специално законодателство, касаещо изменение на Директива 2006/22/ЕО по отношение на изискванията за изпълнение и за определяне на специфични правила за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт във връзка с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС. В информационния документ, актуализиран към 24 октомври 2017 г., е посочено, че в общия подход, приет на 23 октомври 2017 г., Съветът постига съгласие преразгледаните правила относно командироването

да се прилагат за водачите в сектора на транспорта едва от датата на влизане в сила на специалното секторно законодателство. Дотогава в автомобилния транспорт в сила ще останат съществуващите правила.

Решението по дело № С-346/06 на Съда на Европейския Съюз, на което се позовава жалбоподателят, е неотнормо за сектора на автомобилния транспорт. С него СЕС приема, че Директива 96/71/ЕО, тълкувана в светлината на член 49 ЕО, не допуска при положение като разглежданото в главното производство приета от орган на държава-членка законодателна мярка, която предписва на възлагащия орган да възлага обществена поръчка за строителство само на предприятия, които при подаването на офертите писмено се задължават да изплащат на своите работници или служители като насрещна престация за изпълнението на съответните услуги най-малко възнаградението, предвидено в колективния трудов договор, приложим на мястото на изпълнение на услугите.

В жалбата не се излагат аргументи за конкретни противоречия между оспорените текстове на чл. 2, чл. 5, чл. 6, чл. 7 и чл. 17 от Наредбата с изискванията, предвидени в Директива 96/71/ЕО.

Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата въвежда изискване за сключване на допълнително споразумение между страните за изменение на съществуващото между тях трудово правоотношение за срока на командироването. В него се уговарят условията на труд, предвидени в чл. 3, § 1 от Директивата. С разпоредбата на чл. 5 от Наредбата е предвидено, че страните могат да уговорят и плащането на квартирни пари. Според чл. 3, § 7 от Директива 96/71/ЕО специфичните добавки, свързани с командироването, се смятат за част от минималната заплата, освен ако не са изплатени като възстановяване на разходи, които фактически са били направени във връзка с командироването, като например пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи. Настоящият състав споделя доводите на издателя на оспорения подзаконов административен акт, че с тази разпоредба добавките са определени като част от минималната заплата, но разрешаването на въпроса за възстановяването им е предоставен за решаване на законодателството на съответната изпращаща държава - членка, поради което с приемането на чл. 5 от Наредбата не е налице противоречие с акт от по-висока степен.

Въведената с чл. 6 от Наредбата забрана работодателят и работникът или служителят да договорят размер на трудовото възнаграждение по-нисък от минималната работна заплата или от минималните ставки на заплащане, установени за същата или сходна работа в приемащата държава със законови, подзаконови или административни разпоредби, колективни трудови договори, арбитражни решения, обявени за общоприложими по съответния ред, съответства на разпоредбата на чл. 3, § 1, б. "в" от Директива 96/71/ЕО.

С разпоредбата на чл. 7 от Наредбата се въвежда гаранция за правата на командированите работници и служители, като се предвижда, че не се допуска командироване или изпращане на работник или служител, когато не е сключено споразумение между страните, с което не се установява неспазване на конкретна норма от Директива 96/71/ЕО.

Разпоредбата на чл. 17 от Наредбата задължава Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" при установяване на нарушение на условията за командироване, вкл. по чл. 2, ал. 2, незабавно да съобщава на компетентния орган на съответната държава цялата информация, свързана с нарушението. С въвеждането на това задължение е изпълнено изискването на чл. 7, § 4 от Директива 2014/67/ЕС.

С оглед изложеното настоящият съдебен състав приема, че оспорените текстове от Наредбата са в съответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона, като същите не са в противоречие с разпоредби от по-висок ранг, каквито са наведените в жалбата оплаквания.

Не са налице твърдените отменителни основания по чл. 146, т. 3, т. 4 и т. 5 АПК спрямо оспорените разпоредби на подзаконовия нормативен акт, поради което жалбата срещу тях следва да се отхвърли като неоснователна.

При този изход на спора и при своевременно заявеното искане от страна на процесуалния представител на първия ответник, жалбоподателят следва да заплати на Министерския съвет направените по делото разноски в общ размер на 400 лева, от които 300 лева - депозит за вещо лице и 100 лева, представляващи юрисконсултско възнаграждение на основание чл. 78, ал. 8 ГПК във вр. с чл. 37 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредба за заплащането на правната помощ.

По изложените съображения и на основание чл. 193, ал. 1 АПК, Върховният административен съд, второ отделение,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на ЮЛНЦ "Съюз на международните превозвачи", със седалище и адрес на управление: гр. Пловдив, бул. "Източен" № 48, офис № 1, представлявано от А. А. Т. - председател на Управителния съвет, срещу Наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги, приета с Постановление на Министерския съвет № 382 от 29.12.2016 г., обн. ДВ, бр. 2 от 06.01.2017 г., по отношение на разпоредбите на чл. 1; чл. 2; чл. 5; чл. 6 в частта, която обхваща и чл. 2; чл. 7 и чл. 17 в частта, която се отнася до чл. 2 от наредбата.

ОСЪЖДА ЮЛНЦ "Съюз на международните превозвачи", със седалище и адрес на управление: гр. Пловдив, бул. "Източен" № 48, офис № 1 да заплати на Министерския съвет направените по делото разноски в размер на 400 (четиристотин) лева.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)

Второинстанционно решение: Решение № 5021 от 18.04.2018 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - I колегия, по адм. д. № 987/2018 г.

[Връзка към системата на Върховния административен съд](#)