



Препоръчан начин за цитиране на публикацията:

Антонов, Р. Предоставянето на работна сила по правоотношение, което не е учредено като трудово, като вид правонарушение. // Предизвикай правото!, 2024, № 2, с. 1–19

Автор: Румен Антонов

Предоставянето на работна сила по правоотношение, което не е учредено като трудово, като вид правонарушение

1. Значение на нарушението и отграничение от близки институти

Полагането на труд служи за произвеждане на икономически блага, за задоволяване потребностите на широки слоеве в обществото, съществена е ролята му в осигурителната и данъчната система. Отдаването и използването на наеман труд е от съществено структурно значение за икономиката, а оттам и за държавата като най-висша форма на обществена организираност. Интересите на участниците в трудовия процес са взаимно свързани в естествена конкуренция, при която доминацията на едната страна рефлектира неблагоприятно спрямо другата. Служителите, при полагане на своя труд, се стремят към максимално висока стойност на получавано трудово възнаграждение, при минимално физическо и психическо натоварване, а работодателите целят произвеждането на колкото е възможно по-голям размер принадлежащ продукт, който да присвоят. Това естествено противоречие не е непреодолимо, тъй като никоя от страните не би могла да съществува без другата – те са взаимнозависими. Изходът е посредством извършването на компромиси да се открие точката, в която участниците са удовлетворени. Постигането на подобен баланс непрекъснато съпътства трудовия процес, но с това не се променя естественият конфликт – всяка страна продължава да опитва налагане на своя интерес, за сметка на другия. Работодателят като по-силен икономически е способен да доминира. Значимостта на трудовите правоотношения изисква от социалната държава създаване на нормативна уредба, която да компенсира икономическото неравенство, като по този начин изравни везната на интересите. Необходимост, която силно изкрystalизира при нормативното регулиране на отношенията, породени от нарушаване на правилото, предвидено в чл. 1, ал. 2 Кодекса на труда /КТ/ – предоставянето на работна сила да се урежда само като трудово правоотношение¹.

¹ Виж повече за правната същност на тези отношения в: **Мръчков, В., Е. Банова, С. Сербезова, С. Симеонова.** Обявяване съществуването на трудовото правоотношение по чл. 405а КТ. – В: Трудови отношения, 2003 г. Книга-годишник. С.: ИК „Труд и право“, 2003, с. 529-533; **Мръчков, В. – Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев.** Коментар на Кодекса на труда (дванадесето преработено и допълнено издание). С.: Сиби, 2016, с. 1175-1183; **Мръчков, В.** Трудово право. Десето преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2018, с. 966-968; **Петров, В., И. Георгиев,** Проблемът за прикритото трудово



За създаването на баланс в интересите на страните по трудовото правоотношение законодателят използва множество закрилни норми за служителите с цел компенсиране на икономическия дисбаланс. Единствено въвеждането им посредством тяхното нормативно регламентиране би останало само добро намерение от негова страна, ако липсват държавновластнически гаранции за реално приложение. Отдаването на работна сила без отношението да е учредено като трудово всъщност цели да заобиколи именно тези трудовоправни регулации, тъй като в тях се съдържат множество конкретни задължения за субектите и граници за договорната им свобода. Подобно противоправно поведение поставя под заплаха отрасловото самостоятелно съществуване на трудовото право, а ключово място за изграждане на неговата защитна реакция заемат принудителните административни мерки, уредени в чл. 405а КТ, и административните наказания, с които нарушителите могат да бъдат санкционирани, когато освен противоправно, деянието им е и виновно извършено. **Основната насоченост на настоящия труд е анализ на основанието за реализиране на административнонаказателна отговорност, когато се установи процес по предоставяне на работна сила в противоречие с чл. 1, ал. 2 КТ и каква следва да бъде правната квалификация на този вид деяния.** Предвид родовата същност на двете „защитни реакции“, те разкриват известна близост, поради което в първата част от изложението са съпоставени техните основания и се разяснява какво е съдържанието на елементите, които ги формират.

Основанието за реализиране на административнонаказателна отговорност е извършването на административно нарушение. Легална дефиниция за него се съдържа в чл. 6 Закона за административните нарушения и наказания /ЗАНН/, откъдето могат да се изведат структурните му елементи, които според това дали са част от обективната действителност или не биват обективни и субективни². Субективната страна на административното нарушение се изпълва от вината като проявено особено психическо поведение от страна на субекта-нарушител към извършеното от него деяние и неправомерния му характер. Обективните са повече, а именно: деяние; противоправност; насоченост; наказуемост и ред за наказване.

Деянието при предоставянето на работна сила по правоотношение, което не е създадено като трудово, е комисивно, тъй като само чрез извършването на активни действия може да съществува процес по отдаване на работна сила. Противоправността се изразява в това, че фактически осъщественото не съответства на правно дължимото, а именно – субектите по правоотношението вместо да го уредят като трудово, каквото е законното изискване (арг. чл. 1, ал. 2 КТ), са учредили друга (най-често облигационна) правна връзка. Насочеността на деянието е към неспазване на трудовите, осигурителните и данъчноправните порядки. Наказуемостта е чрез налагане на административно наказание глоба или имуществена санкция (арг. чл. 412а КТ), като размерът може да варира според конкретните обстоятелства, при които е извършено

правоотношение и последиците от разкриването му. // Търговско право, 2010, № 1, с. 5-25; Антонов, Р. Нарушението на чл. 1, ал. 2 КТ като основание за издаване на постановление по чл. 405а, ал. 1 или ал. 2. Правна характеристика и отграничение от близки институти. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право, том XIV, Предизвикателства пред българското трудово законодателство. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2023, с. 209-225.

² Виж повече за административното нарушение и неговите елементи в: Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България (обща част). Пето преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2012, с. 308-318.



деянието, и както ще стане ясно в следващите точки от изложението – според дадената от административнонаказващия орган правна квалификация. Редът за наказване е установен в гл. 3 ЗАНН, доколкото в КТ не се съдържат специални разпоредби.

Принудителните административни мерки имат собствено основание, което ги отличава от другите форми за административна принуда. Те трябва и може да бъдат приложени само при наличието на конкретно противоправно състояние (правонарушение)³. Принудителните административни мерки се вземат не „заради“, а „по повод“, „във връзка с“ конкретното нарушение, или по-прецизно казано – във връзка с несъобразеното с изискванията на правните норми поведение. Те са една, така да се нарече, „временна, попътна оценка на правонарушението“.⁴

Елементите, които изграждат основанието на принудителните административни мерки, са: деяние (в предвидени от закон случаи и юридически събития) и противоправност (или опасност от противоправност) – обективно несъответствие между правно изискуемото и фактически осъществено поведение. Деянието, когато говорим за принудителните административни мерки, предвидени в чл. 405а от КТ, представлява наличието на действия, свързани с процеса по предоставяне на работна сила, а противоправността – в нарушаване на чл. 1, ал. 2 КТ, т.е. когато в правната действителност не се е проявил легален правопораждащ юридически факт или фактически състав спрямо трудовото правоотношение. Елементът „вина“, като субективно отношение на дееца към извършеното от него противоправно деяние, не е *conditio sine qua non*. Липсата на необходимост от изследване и доказване на въпроса за вината позволява преследваните с принудителните административни мерки цели по възстановяване на законността със значителен интензитет и бързина да бъдат постигнати. Именно навременната и ефективна защита, която предлагат, подтиква законодателя да се спре на тях, когато търси начин да подсури трудовите правоотношения, застрашени от извършеното нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ. Налагането на административно наказание е от естество да санкционира и превъзпита субектите, осъществили състава на съответното административно нарушение, но не позволява да се стигне до възстановяване на нарушените трудови права.

Необходимостта от разграничение на посочените форми за административна принуда е от значение не само за изясняване на тяхната същност, но и поради това, че точно заради разликата им те могат да се кумулират, когато инспекторите от съответната ОД „Инспекция по труда“ (виж. чл. 399 КТ) установят предоставяне на работна сила по правоотношение, неучредено като трудово. Не само че е възможно да се приложат принудителните административни мерки по чл. 405а КТ и едновременно с

³ Тук е важна направата на едно уточнение, което се въвежда от проф. Кино Лазаров, а в днешни дни и от Мирослава Чифчиева, а именно, че „правонарушението“ (опасността от правонарушение – за превантивните, започналото правонарушение за преустановителните и извършеното – за възстановителните) е основание за прилагането на принудителната административна мярка само ако в неговото съдържание не се включва вината като необходим елемент. „Правонарушение има във всички случаи на нарушение на закона... и това нарушение във всички случаи трябва да бъде отстранено; установяването на вината на правонарушителя е необходимо тогава, когато се поставя въпрос за привличане на правонарушителя към отговорност“ – Лазаров, К. Принудителни административни мерки. С.: Наука и изкуство, 1981, с. 37; същото се споделя и от Чифчиева, М. Принудителни административни мерки. С.: Сиби 2022, с. 24 и 25.

⁴ Чифчиева, М. Цит. съч., с. 43. Подробно за основанието за прилагане на принудителните административни мерки виж пак там, с. 22-60, 71, 310 и 311.



това за виновното поведение да бъде наложено административно наказание, а е резонно, нужно и задължително⁵.

Евентуалната отмяна на индивидуалните административни актове, с които са приложени принудителните административни мерки по чл. 405а КТ, не предопределя задължително и незаконосъобразност на наказателните постановления, използвани за санкциониране на деянието, изразяващо се във виновно предоставяне, респ. използване на работна сила, без отношенията да са уредени съобразно трудовото законодателство. Аргументите в подкрепа на това твърдение отново се коренят в дълбоките различия между тези две проявни форми на административна принуда. С оглед различното естество на порока на акта, това, че постановлението, което обявява съществуването на трудово правоотношение, е отменено, далеч не означава отсъствие на основание за същото деяние да бъде ангажирана административнонаказателна отговорност. Така например, ако принудителната административна мярка е приложена от

⁵ В обратна насока е разбирането на Районен съд – Балчик, според който „...административнонаказателна отговорност за работодателя по чл. 1, ал. 2 от КТ не се предвижда, защото до завършване на процедурата по чл. 405а от КТ липсва правно основание това отношение да се третира като трудово. ... Едва когато има налице влязъл в сила акт по чл. 405а, ал. 1 и ал. 4 от КТ, тогава може да се твърди, че е доказано административното нарушение по чл. 62, ал. 1 от КТ. Тогава и възниква правното основание по чл. 414, ал. 3 от КТ за налагане на доказания работодател на имуществената санкция.“ За щастие практиката на Административен съд – Добрич, който се явява касационна инстанция на Районен съд – Балчик по делата за реализиране на административнонаказателна отговорност, е константна и в обратен (правилен) смисъл – виж Решение № 76 от 06.03.2019 г. по к. адм. н. д. № 12/2019 г. на Административен съд – Добрич: „Неправилно е и становището на съда, че липсата на постановление по чл. 405а, ал. 1 от КТ за обявяване съществуването на трудовото правоотношение и предписание по чл. 405а, ал. 4 от КТ за сключване на трудов договор преняства ангажирането на отговорността на дружеството. Издаването на актовете по чл. 405а, ал. 1 и ал. 4 от КТ не е необходимо условие за налагане на санкция за нарушение на чл. 61, ал. 1 във връзка с чл. 62, ал. 1 от КТ, още по-малко липсата им води до несъставомерност на деянието. Касае се за две самостоятелни и независими едно от друго производства с различни правни последици и цели.“ Виж също: Решение № 138 от 05.04.2019 г. по к. адм. н. д. № 14/2019 г. на Административен съд – Добрич; Решение № 137 от 05.04.2019 г. по к. адм. н. д. № 20/2019 г. на Административен съд – Добрич; Решение № 77 от 06.03.2019 г. по к. адм. н. д. № 21/2019 г. на Административен съд – Добрич; Решение № 437 от 04.11.2019 г. по к. адм. н. д. № 626/2019 г. на Административен съд – Добрич.

В тази насока са и решенията, постановявани от други съдилища в страната:

Решение от 29.04.2020 г. по к. адм. н. д. № 13/2020 г. на Административен съд – Габрово: „Издаването на актовете по чл. 405а, ал. 1 и ал. 4 КТ не е *conditio sine qua non* за налагане на санкция за нарушение на чл. 62, ал. 1 КТ. Както правилно е отбелязал в мотивите си районният съд, липсата им не води до несъставомерност на деянието. Касае се за две самостоятелни и независими едно от друго производства с различни правни последици и цели.“

Решение № 1401 от 02.11.2022 г. по к. адм. н. д. № 1865/2022 г. на XXIII състав на Административен съд – Варна: „Производството по обявяване на трудовото правоотношение е самостоятелно и се развива независимо от административнонаказателното производство.“

Решение № 464 от 04.04.2023 г. по к. адм. н. д. № 370 / 2023 г. на VI състав на Административен съд – Варна: „Липсата на постановление не обосновава заключение за липса на нарушение по чл. 62, ал. 1, вр. чл. 1, ал. 2 от КТ.“

Решение №: 1213 01.10.2020 г. гр. Административен съд – Бургас: „Производството по издаване на акт по чл. 405а от КТ не е преюдициално относно производството по налагане на имуществена санкция за нарушение на чл. 62, ал. 1 вр. чл. 1, ал. 2 и чл. 61, ал. 1 от КТ, тъй като фактите въз основа, на които се издава НП, са установени с АУАН, а не с постановление за обявяване съществуването на трудово правоотношение. Следва, че е неоснователен доводът на касатора, че НП е незаконосъобразно, тъй като е издадено преди влизане в сила на акт по чл. 405а, ал. 1 от КТ.“



административен орган, който не разполага с изискуемата компетентност, този порок не се прехвърля автоматично и не изключва възможността за налагане на административно наказание за това, че работна сила се използва без тези отношения да са уредени като трудови.

2. Основание за реализиране на общия състав по чл. 414, ал. 1 КТ

Предоставянето на работна сила по правоотношение, неучредено като трудово, по своето естество е административно нарушение, чиято насоченост не е към нарушаване на нормите за здравословни и безопасни условия на труд или правилата, свързани с информиране и консултиране на служителите. С оглед предмета на нарушението е сравнително лесен изводът, че то не попада в обхвата на специалните състави, предвидени в чл. 413, ал. 1 и чл. 414, ал. 6 КТ. Това позволява за квалифицирането му да бъде използван общият състав, уреден в чл. 414, ал. 1 КТ за отговорност при нарушаване на други разпоредби от трудовото законодателство, различни от свързаните със здравословните и безопасни условия на труд и информирането и консултирането на служителите. **Всъщност въпросът, който разделя съдебната практика, а настоящият научен труд се опитва да изясни, е дали предоставянето на работна сила по правоотношение, неучредено като трудово, не попада в обхвата на някой/някои от специалните състави на административни нарушения, посочени в ал. 3 на чл. 414 КТ и чл. 415, ал. 2 КТ.** За сложността на поставения проблем свидетелства изключително многобройната практика и различните позиции на съдилищата по определени въпроси, които този тип деяния поставят. Без претенции за изчерпателност в изложението се анализират най-широко разпространените разбирания.

Една част от съдебната практика⁶ приема, че предоставянето на работна сила по граждански договор представлява нарушение на императивната правна норма на чл. 1, ал. 2 КТ, тъй като работна сила се използва без правоотношението да е създадено като трудово. Обобщено, поддръжниците на това разбиране прилагат *per argumentum a contrario* спрямо нормата на чл. 414, ал. 3 КТ. Те приемат, че разпоредбата на чл. 1, ал. 2 КТ съдържа правило, което може да бъде предмет на самостоятелно нарушение, и тъй като не е посочена в чл. 414, ал. 3 КТ, следва, че нарушението ѝ остава да попадне в обхвата на общия състав по чл. 414, ал. 1 КТ. Конкретните аргументи са свързани с

⁶ Константна е практиката на Административен съд – Стара Загора, в която се поддържа разбирането, че правилната квалификация на деянието, изразяващо се в предоставяне на работна сила по граждански договор, е по чл. 414, ал. 1 КТ, защото нарушава чл. 1, ал. 2 КТ, а не посочените в чл. 414, ал. 3 КТ състави: Решение № 333 от 09.08.2021 г. по к. адм. н. д. № 293/2021 г. на III състав на Административен съд – Стара Загора; Решение № 377 от 15.10.2021 г. по к. адм. н. д. № 355/2021 г. на II състав на Административен съд – Стара Загора; Решение № 356 от 04.10.2021 г. по к. адм. н. д. № 303/2021 г. на III състав на Административен съд – Стара Загора; Решение от 04.07.2019 г. по к. адм. н. д. № 238/2019 г. на I състав на Административен съд – Стара Загора.

Същото важи и за практиката на Административен съд – Разград. Виж в тази насока: Решение от 22.06.2021 г. по к. адм. н. д. № 89/2021 г. на Административен съд – Разград; Решение от 27.05.2021 г. по к. адм. н. д. № 68/2021 г. на Административен съд – Разград; Решение от 27.05.2021 г. по к. адм. н. д. № 65/2021 г. на Административен съд – Разград; Решение от 09.12.2020 г. по к. адм. н. д. № 104/2020 г. на Административен съд – Разград.

Виж също Решение № 960 от 02.12.2020 г. по к. адм. н. д. № 1084/2020 г. на XII състав на Административен съд – Пазарджик.



тълкуване съдържанието на различните състави на административни нарушения, между които има съмнение кой от тях следва да намери приложение. Те също имат своята стойност и с оглед постигане пълнота на изследването, поне част от тях заслужават да намерят място:

- поддръжниците на това тълкуване приемат, че подвеждането на деянието като нарушение на чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ и прилагането на квалифицирания състав по чл. 414, ал. 3 КТ вместо общия, предвиден в ал. 1 на същия член, отново е незаконосъобразно, тъй като сочените за нарушени разпоредби имат различен предмет: сключването на граждански договор за уреждане на отношенията по предоставяне на работна сила е нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ, а чл. 62, ал. 1 КТ е нарушен, когато има сключен трудов договор във форма, различна от писмената. Отгук двете нарушения имат различни санкционни правни основания, съответно различни по размер административни наказания: за нарушаване на чл. 1, ал. 2 КТ това е чл. 414, ал. 1 КТ, а за чл. 62, ал. 1 КТ – чл. 414, ал. 3 КТ. Посочването в наказателното постановление, че с деянието са нарушени и двете материалноправни разпоредби създава пречка пред наказаното лице да разбере в какво конкретно нарушение бива обвинено и представлява съществено процесуално нарушение на чл. 57, ал. 1, т. 6 ЗАНН⁷.

- тази част от съдебните състави⁸ намират за правилно, когато административнонаказващият орган определя, че извършеното нарушение е на чл. 1, ал. 2 от КТ, тъй като от събраните доказателства не се установява наличието на сключен трудов договор, а точно тази разпоредба създава задължение за работодателя да сключи трудов договор с лицето, чиято работна сила използва;

- за разлика от предишното виждане, което е безпротиворечиво облечено в законовите норми, не може същото да бъде казано за съдебните актове, с които се потвърждават наказателни постановления, издадени на основание чл. 416, ал. 5 във вр. с чл. 414, ал. 1 КТ, т.е. в приложение на общия състав за извършено нарушение на чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ⁹. При изричното посочване на чл. 62, ал. 1 в чл. 414, ал. 3 КТ, постановяването на решения в тази насока е в явно противоречие с приложимата нормативна уредба.

Критиката, която имам към тълкуването, че чл. 1, ал. 2 КТ представлява самостоятелен състав на административно нарушение и като такъв при нарушаването му следва да намери приложение чл. 414, ал. 1 КТ, е, че съдържащото се в него правило е норма-принцип. Въпреки императивния си характер, тя не създава конкретизирано субективно задължение, чието изпълнение да бъде охранявано с налагане на

⁷ Виж в тази насока Решение от 22.06.2021 г. по к. адм. н. д. № 90/2021 г. на Административен съд – Разград.

⁸ Виж в тази насока: Решение № 126 от 07.1.2019 г. по адм.д. № 10535/2018 г. и Решение № 6363 от 02.11.2018 г. по адм.д. № 6015/2018 г. на Административен съд – София.

Решение № 351 от 04.10.2021 г. по к. адм. н. д. № 329/2021 г. на II състав на Административен съд – Стара Загора: „Със сключването на граждански договор за уреждане на трудови правоотношения се нарушава забраната на чл. 1, ал. 2 от КТ, защото това активно поведение е противоположно на императивното изискване на чл. 1, ал. 2 от КТ да се сключи трудов договор, регламентиран от КТ...“; „Законодателят е регламентирал отделно случаите, при които се прикрива волята на страните за възникване на трудовото правоотношение с други симулативни сделки, и случаите, в които без да се прикриват от други съглашения се изпълняват трудови по своето съдържание и характер задължения, но без правата на работника да са гарантирани от писмената форма на трудовия договор.“

⁹ Виж в тази насока: Решение № 3541 от 27.5.2019 г. по адм. д. № 1951/2019 г. на Административен съд – София.



административно наказание. С нея субектите, които имат за предмет на отношенията си предоставянето на работна сила, се задължават да встъпят в индивидуално трудово правоотношение. Тълкувайки тази разпоредба заедно с нормите от Кодекса на труда, които уреждат основанията за възникване на трудово правоотношение (чл. 61 и сл. КТ), може да се направи извод, че чл. 1, ал. 2 КТ дава **право** на страните да изберат кой от възможните три правопораждащи юридически факти/фактически състави да приложат при учредяване на трудовото им правоотношение.

Свобода, която в най-пълна степен се разкрива при трудовия договор, тъй като използването му е ограничено само от това съответната длъжност, за която се учредява трудовото правоотношение, да не е конкурсна или изборна – заемането ѝ да се извършва след провеждане на конкурс или избор. Правото страните да изберат конкурсното начало за създаване на своята трудовоправна връзка, тълкувайки чл. 89 КТ, изглежда по-широко по обхват спрямо приложното поле на трудовия договор, но това е само привидно. От способите, по които дадена длъжност бива предвидено да бъде заета след провеждане на конкурс (виж чл. 90, ал. 1 КТ), следва, че в хипотезите, когато определянето е извършено „...в закон, в акт на Министерския съвет, на министър или ръководител на друго ведомство...“, страните, между които се учредява трудовото правоотношение, нямат право, а задължение да използват конкурсното начало. Наличието на свобода при използването на конкурса може да се каже, че съществува само за работодателя, доколкото само той е овластен да определи дадена длъжност като конкурсна, съобразявайки единствено ограниченията, наложени с чл. 89 и чл. 90, ал. 1 КТ. За волята на страните, между които се учредява трудово правоотношение, е най-неподвластно използването на избора като правопораждащо основание. По арг. от чл. 83, ал. 1 КТ отново, по подобие на конкурса, служителят няма правото да инициира провеждането на избор, но тук това важи и за всички работодатели, които не издават „устав“ по смисъла на посочената разпоредба.

От изложеното следва, че предвид императивния характер на чл. 1, ал. 2 КТ, субектите, които желаят помежду им да протича процес по предоставяне на работна сила, са задължени да използват някой от възможните три способа за учредяване на трудово правоотношение, а не друг, при реализиране на който би възникнало различно, но не и трудово правоотношение.

Намирам за необходимо налагането на административно наказание да се извършва при виновно изпълнение на конкретно вменено с императивна правна норма задължение, а не при нарушена „норма-принцип“. Така например при наказателната отговорност, която е най-близко до административнонаказателната, наказание се предвижда не за това, че по принцип някой е умъртвил другого, а че го е направил по определен начин (умишлено или не, с проявена жестокост или не и пр.). Направената аналогия и подчертаната близост с наказателната отговорност цели да пресече възможни контрааргументи, които имат за нормативна основа разпоредбата на чл. 405а, ал. 1 КТ. В последната недвусмислено е посочено, че основанийето за издаване на постановление, с което се обявява съществуването на трудовото правоотношение, е „работна сила се предоставя в нарушение на чл. 1, ал. 2“, т.е. има годно за административно наказване вменено задължение. Принудителните административни мерки, към които се числят и предвидените в чл. 405а КТ, имат по-широки цели от административните наказания. По арг. от чл. 22 ЗАНН те са приложими, когато се извършва нарушение, при опасност да се извърши нарушение и към вече проявили се в



обективната действителност последици от вече осъществено противоправно поведение. Приготовлението и опитът за извършване на административно нарушение са поначало **ненаказуеми** (арг. чл. 9 ЗАНН) и с оглед на целите, заложиени в чл. 12 ЗАНН, налагането на административни наказания не преследва саниране на причинени с него вреди. По тези съображения считам, че е допустимо прилагането на принудителни административни мерки да е към по-абстрактно определени норми, докато налагането на административни наказания следва да е за неизпълнени конкретни императивно установени задължения.

Извън отправената дотук критика към квалифициране като нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ и наказването му по реда на чл. 414, ал. 1 КТ на деянието, изразяващо се в предоставяне/използване на работна сила по правоотношение, неучредено като трудово, може да се добави и възможността за прилагане на чл. 415в КТ – отговорност за маловажно нарушение¹⁰. Когато са налице предвидените в чл. 415в, ал. 1 КТ две предпоставки, наложената глоба/имуществена санкция подлежи на значително намаляване. Независимо от наличието или липсата на основанието, посочено от ал. 1, нарушението не подлежи на квалифициране като маловажно, когато са нарушени предвидените норми в ал. 2 на същия чл. 415в КТ. Отново *per argumentum a contrario* на чл. 415в, ал. 2 КТ, който съдържа същите състави като изброените в чл. 414, ал. 3 КТ, щом за нарушението на чл. 1, ал. 2 КТ не е изрично изключена възможността за определянето му като маловажно, значи, че е допустимо¹¹. Апропо, по сходни съображения при системно извършвани нарушения на чл. 1, ал. 2 КТ няма основание за налагане на административно наказание в по-висок размер – арг. чл. 414, ал. 7 КТ.

Маловажно ли е нарушението на чл. 1, ал. 2 КТ и адекватна ли е наложената глоба/имуществена санкция в размер на 100, 150, 300 лв., каквито примери има в практиката? Както посочих в началото, предоставянето на работна сила по правоотношение, неучредено като трудово, изключва приложимостта на цялата трудовоправна (в значителна степен и осигурителноправна) закрила. Нима ако е налице сключен трудов договор в нарушение на изискуемата от чл. 62, ал. 1 КТ форма за действителност, но въпреки това работната сила се предоставя при спазване на останалото трудово законодателство, деянието е по-тежко като интензитет? Нима ако ден преди да бъдат съобразени всички законови изисквания за сключване на трудов

¹⁰ По повод тази разпоредба виж: Тълкувателно решение № 3/10.05.2011г. по тълк. дело № 7/2010 г. на ВАС.

¹¹ Така и Решение № 5243/22.07.2015 г. по КНАХД № 1311/2015 г. на Административен съд – София: „Първостепенният съд е счел, че спорното нарушение по чл. 1, ал. 2 КТ е в обхвата на чл. 415в, ал. 2 КТ, тъй като било свързано със сключването на трудов договор, както чл. 61, ал. 1, чл. 62, ал. 1 и 3 и чл. 63, ал. 1 и 2 КТ. Това тълкуване е неправилно. С оглед възприетата от законодателя техника при формулирането на чл. 415в, ал. 2 КТ с изрично и изчерпателно цифрово изброяване на разпоредбите, нарушаването на които не е маловажно, въззивният съд е следвало да вземе предвид дадената с НП № 22-000388/12.06.2014 г. правна квалификация на нарушението по чл. 1, ал. 2 КТ и да съобрази, че щом тази разпоредба цифрово не фигурира в чл. 415в, ал. 2 КТ, маловажност на нейното нарушаване нормативно не е отказана.“

Други административни съдилища в страната също споделят тезата за приложимост на маловажността при нарушаване на чл. 1, ал. 2 КТ и намаляват съществено паричната стойност на наложеното административно наказание: Решение от 04.07.2019 г. по к. адм. н. д. № 238/2019 г. на I състав на Административен съд – Стара Загора; Решение от 14.01.2019 г. по к. адм. н. д. № 10374/2018 г. на Административен съд – Велико Търново; Решение от 14.01.2019 г. по к. адм. н. д. № 10341/2018 г. на Административен съд – Велико Търново; Решение от 08.12.2017 г. по н. д. № 512/2017 г. на II състав на Административен съд – Монтана.



договор служителът се постави на разположение и предостави знанията и уменията си в разпореждане на своя работодател, „установеният ред на държавното управление“ е в по-висока степен засегнат? Същите въпроси могат да бъдат зададени и за останалите състави на нарушения, посочени в чл. 414, ал. 3 и чл. 415в, ал. 2 КТ. Те отново нямат нужда от отговор. **Допускането от страна на законодателя предоставянето на работна сила по правоотношение, нерегулирано като трудово, да бъде квалифицирано като „маловажно нарушение“, е законодателен пропуск, ако се възприеме, че правилната правна квалификация на тези деяния е като нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ и се санкционира съобразно чл. 414, ал. 1 КТ. Срещу „опасност“ от налагане на наказание в размер от 100 до 300 лв. всеки субект може да използва работна сила, без да съобразява трудно отвоюваните чрез вече повече от столетие борба закрилни норми на трудовото законодателство.**

Отговорността на законодателя за посочения несправедлив резултат е възможно да се прехвърли към правоприлагащите и в по-голяма степен върху правораздавателните органи, ако се окаже, че са допуснали грешка в процеса на субсумиране.

3. Основание за реализиране на специалния състав по чл. 415, ал. 2 КТ

Съставът, описан в чл. 415, ал. 2 КТ, също е възможно да бъде приет от административнонаказващите органи за относим към виновното предоставяне на работна сила по правоотношение, неучредено като трудово. Причината е охранителното му действие спрямо приложената принудителна административна мярка по чл. 405а, ал. 4 КТ, чието материалноправно основание е именно установяването на започнало и неприключило към момента на проверката предоставяне на работна сила в нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ. Дали защото неизпълнението на задължително предписание, издадено на основание чл. 405а, ал. 4 КТ, е сравнително от скоро въздигнато в отделен състав на административно нарушение, или поради високата професионална подготовка на контролните органи, но не откривам наличието на съдебна практика с предмет издадено наказателно постановление на основание чл. 415, ал. 2 КТ за това, че работна сила се предоставя без да има учредено трудово правоотношение. Въпреки това за постигане пълнота на изследването и с оглед посочената близост, намирам за необходимо без претенции за изчерпателност да бъдат посочени основните разграничителни линии, които не позволяват виновното предоставяне на работна сила по правоотношение, неучредено като трудово, да бъде субсумирано към състава по чл. 415, ал. 2 КТ:

- **имат различна охранителна функция** – предназначението на специалния състав, обособен в чл. 415, ал. 2 КТ, е да запази и затвърди авторитета на контролните органи, като създаде санкция, в случай че приложената от тях принудителна административна мярка по чл. 405а, ал. 4 КТ виновно не бъде изпълнена. Виновното предоставяне на работна сила без да е налице учредено трудово правоотношение засяга държавния обществен интерес, свързан с формата и начина, по който трябва да бъдат използвани умствените и физически сили и способности на едно физическо лице срещу получаването на възнаграждение;

- **имат различно материалноправно основание** – за да е налице нарушението, визирано в чл. 415, ал. 2 КТ, е необходимо: 1) наличието на постановление по чл. 405а, ал. 1 КТ, т.е. установено предоставяне на работна сила в нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ;



2) издадено задължително предписание по чл. 405а, ал. 4 КТ; 3) неизпълнение – липсва отправено от работодателя към служителя предложение за сключване на трудов договор; 4) вина. За сравнение – самото виновно предоставяне на работна сила по правоотношение, неучредено като трудово, представлява деяние, годно да бъде наказано по административен ред;

- **нарушенията имат различни последици** – в хипотезата на виновно неизпълнено задължително предписание по чл. 405а, ал. 4 КТ трудовото законодателство, а оттук и осигурителното и данъчното, имат гарантирано приложение, предвид издаденото постановление, с което се обявява съществуването на трудовото правоотношение. Резултатът от нарушението е, че се препятства възможността уреждането на отношенията да се извърши по воля на страните, между които протича процеса по предоставяне на работна сила, чрез сключване на трудов договор. Последиците от предоставянето на работна сила без да има учредено трудово правоотношение са, че отношенията са подчинени на друг (напр. гражданскоправен), но не и трудовоправен режим, от което следва и несъответно осигурителноправно и данъчноправно третиране.

4. Основание за реализиране на някой от специалните състави по чл. 414, ал. 3 КТ

Правилото на чл. 1, ал. 2 КТ задължава субектите по правоотношението, което има за предмет предоставяне на работна сила, да встъпят в трудово правоотношение, а не да сключат трудов договор¹². В хипотезите, когато се нарушава тази законова норма, те са избрали договорното начало за уреждане на отношенията си и при провеждането му са извършили нарушение. Аргументите за този извод са два:

1) в голяма част от случаите пред контролните органи се представя сключен „граждански“ договор;

2) с оглед особеностите на конкурса и избора като основания за възникване на трудово правоотношение, приложението им изключва нарушението на чл. 1, ал. 2 КТ¹³.

Много точно този извод е подчертан в **Решение № 1847 от 25.10.2022 г. по к. адм. н. д. № 1622/2022 г. на XXVI състав на Административен съд – Пловдив**: „При проявени елементи на трудово правоотношение, разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от КТ не предвижда и не допуска друга алтернатива, освен трудов договор...“. При предоставяне на работна сила по правоотношение, неучредено като трудово, субектите са се възползвали от свободата, която им предоставя чл. 1, ал. 2 КТ, като са избрали договорното начало за регулиране на отношенията си, но при провеждането му са извършили нарушение. Остава да получи отговор въпросът кое/кои правила относно сключването на трудов договор се нарушават?

4.1. Нарушение на чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ

Чл. 62, ал. 1 КТ въвежда изискване, съобразно което трудовият договор, за да е действителен, трябва да бъде сключен в писмена форма. От прегледаната съдебна

¹² Както се приема в някои съдебни решения: Решение от 25.05.2017 г. по н. д. № 169/2017 г. на III състав на Административен съд – Стара Загора; Решение № 351 от 04.10.2021 г. по к. адм. н. д. № 329/2021 г. на II състав на Административен съд – Стара Загора; Решение № 155 от 31.01.2018 г. по в. н. о. х. д. № 746/2017 г. на Административен съд – Благоевград; Решение № 126 от 07.1.2019 г. по адм. д. № 10535/2018 г. на Административен съд – София.

¹³ Виж по-подробни аргументи в: **Антонов, Р.** Цит. съч., с. 211 и 212.



практика на административните съдилища в страната в количествено отношение са най-многобройни съдебните решения, които приемат, че именно това правило се нарушава, когато работна сила се предоставя по правоотношение, неучредено като трудово¹⁴. Основно мотивите за това са, че нарушението е на чл. 62, ал. 1 КТ, предвид липсата на сключен между страните трудов договор в писмена форма, а посочването в наказателното постановление и на чл. 1, ал. 2 КТ е с цел да се подчертае разбирането за наличие на трудово правоотношение.

Върховен административен съд в мотивите си по дело с друг предмет също споменава, че нарушението е на чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ – **Решение № 2737 от 7.03.2017 г. на ВАС по адм. д. № 4215/2016 г., VI о.** „По отношение на първото предписание – основание за неговото издаване е било установеното при извършената проверка от контролните органи полагане на труд в нарушение на разпоредбите на чл. 62, ал. 1 във връзка с чл. 1, ал. 2 от КТ. След като са били налице предпоставките по чл. 405а, ал. 1 от КТ, съществуването на трудово правоотношение между Н. Ц. Н. и [фирма] е било обявено с постановление, издадено от контролните органи на инспекцията по труда.“ Важно е да бъде отбелязано, че в цитираното решение съдебният състав от ВАС допуска неправилно тълкуване на относимия материален закон, тъй като приема, че е законосъобразно постановлението, с което се обявява съществуването на трудовото правоотношение (в случая издадено на основание чл. 405а, ал. 2 КТ), и едновременно с това намира, че „...законосъобразно в оспорените предписания е прието, че Н. е предоставял работна сила без сключен трудов договор в писмена форма, с което е допуснал нарушение на чл. 62, ал. 1 от КТ“¹⁵. Няма да е налице основанието за издаване на постановление по чл. 405а, ал. 1 или ал. 2 КТ, ако е

¹⁴ Виж Решение № 1401 от 02.11.2022 г. по к. адм. н. д. № 1865/2022 г. на XXIII състав на Административен съд – Варна; Решение № 1154 от 26.09.2022 г. по к. адм. н. д. № 1390/2022 г. на II състав на Административен съд – Варна; Решение от 05.11.2021 г. по к. адм. н. д. № 10251/2021 г. на Административен съд – Велико Търново; Решение от 25.10.2021 г. по к. адм. н. д. № 10215/2021 г. на Административен съд – Велико Търново; Решение от 08.06.2018 г. по к. адм. н. д. № 10053/2018 г. на Административен съд – Велико Търново; Решение от 02.02.2022 г. по к. адм. н. д. № 10302/2021 г. на Административен съд – Велико Търново; Решение от 14.10.2014 г. по н. д. № 85/2014 г. на Административен съд – Силистра; Решение № 1361 от 12.07.2023 г. по к. адм. н. д. № 1295/2023 г. на XIX състав на Административен съд – Пловдив; Решение № 359 от 21.02.2023 г. по к. адм. н. д. № 3087/2022 г. на XXVI състав на Административен съд – Пловдив; Решение № 262 от 09.02.2023 г. по к. адм. н. д. № 3203/2022 г. на XXIV състав на Административен съд – Пловдив; Решение № 1775 от 18.10.2022 г. по к. адм. н. д. № 1682/2022 г. на XIX състав на Административен съд – Пловдив; Решение № 2176 от 31.3.2015 г. по адм. д. № 8238/2014 г. на Административен съд – София; Решение № 6074 от 18.10.2019 г. по адм. д. № 2553/2019 г. на Административен съд – София; Решение № 5187 от 07.10.2020 г. по адм. д. № 6385/2020 г. на Административен съд – София; Решение № 5028 от 29.09.2020 г. по адм. д. № 5520/2020 г. на Административен съд – София; Решение № 908 от 13.2.2020 г. по адм. д. № 11037/2019 г. на Административен съд – София; Решение № 1605 от 05.3.2020 г. по адм. д. № 511/2020 г. на Административен съд – София.

¹⁵ Цитираната част от мотивите няма връзка с реалните обществени отношения, предмет на делото. Лицето, което е предоставяло своята работна сила в нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ, е починало, следователно е противоестественно е издаването на задължително предписание за това, че с него няма сключен в писмена форма трудов договор, което е нарушение на чл. 62, ал. 1 КТ, а освен това би било и незаконосъобразно – арг. чл. 405а, ал. 4 КТ. В обсъжданото решение въпросното задължително предписание няма такъв предмет и доколкото няма други пороци, е законосъобразно, но поради други мотиви, извлечени от неговия предмет, а именно, че с него се разпорежда на работодателя „... да не допуска до селскостопанска и др. работа, свързана с предоставянето на работна сила, работници и служители без сключени трудови договори в писмена форма съгласно чл. 62, ал. 1 от КТ“.



налице сключен трудов договор, независимо от формата, в която е обективизирана волята на страните. Оттук е изключена хипотезата, при която по повод на едно и също нарушение има издадени законосъобразни постановления за обявяване съществуването на трудовото правоотношение и задължително предписание или наказателно постановление за извършено нарушение на чл. 62, ал. 1 КТ.

Тълкуването, че деянието нарушава чл. 62, ал.1 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ и се санкционира по реда на чл. 414, ал. 3 КТ, прави недопустимо прилагането на чл. 415в КТ (арг. чл. 415в, ал. 2 КТ) и позволява при системни нарушения да се наложи наказание в по-висок размер (арг. чл. 414, ал. 7 КТ). Формира ли обаче справедлив резултат, който съответства на извършеното нарушение? Прилагането на посочената правна квалификация приравнява случаите на използвана работна сила по нетрудово правоотношение с тези, при които субектите са съобразявали с поведението си трудовото законодателство, но при сключване на трудовия договор са пропуснали да го облекат в необходимата за действителността му писмена форма (сключили са го в устна форма или конклюдентно). Да, чл. 414, ал. 3 КТ предоставя възможност на административнонаказващия орган при определяне размера на налаганото административно наказание, съобразно тежестта на нарушението, да завиши или минимизира стойността на глобата/имуществената санкция. Така, когато е извършено нарушение на чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ, той следва да наложи по-висока по размер, а в другата хипотеза (при нарушение само на чл. 62, ал.1 КТ) – по-ниска. Това ли е адекватното решение?

4.2. Нарушение на чл. 61, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ

Чл. 61, ал. 1 КТ изисква трудовият договор да се сключва преди да започне предоставянето на работна сила. Законовото правило категорично се нарушава с деянието, при което работна сила е предоставяна по нетрудово правоотношение – налице е „постъпване на работа“ и липсва сключен (в каквато и да е форма) трудов договор. Съставомерност, отчитана и от административнонаказващите органи, които издават своите наказателни постановления именно квалифицирайки деянието като нарушение на чл. 61, ал. 1 в вр. с чл. 1, ал. 2 КТ, и от правораздавателните органи, които потвърждават законосъобразността на тези актове.¹⁶

¹⁶ Решение № 4738 от 27.08.2020 г. по адм. д. № 1963/2020 г. на Административен съд – София: „Нарушението е квалифицирано по чл. 61, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 от КТ, като се изразява в това, че А. Е. в качеството си на работодател не е уредил правоотношенията си със заварената да работи в обекта Г. С. преди постъпването ѝ на работа. На основание чл. 416, ал. 5 във връзка с чл. 414, ал. 3 от КТ е наложена имуществена санкция в размер на 1500 лв. Съдът се е обосновал и за правилност на подвеждане на констатираното нарушение. Посочената като нарушена норма на чл. 61, ал. 1 КТ въвежда императивно задължение за двете равнопоставени страни по трудовото правоотношение (работник и работодател) да сключат трудов договор преди постъпването на работника на работа и акцентира върху момента на сключване на договора. Разпоредбата на чл. 62, ал. 1 КТ съдържа императивно правило за сключване на договора в писмена форма, т.е. въвежда изискване за действителност на договора с оглед на неговата форма. В случая описаното нарушение е, че работодателят не е уредил отношенията си по предоставяне на работна сила като трудови правоотношения преди постъпването на Г.С. С. на работа, чрез сключване на трудов договор, като постъпването на работа без трудов договор е уточнено именно от работника. Неизпълнението на задължението на работодателя да уреди отношенията си по престигане на работна сила от страна на Г. С. С. чрез сключването на трудов договор представлява неизпълнение на задължението по чл. 61, ал. 1 от КТ.“



Променената квалификация, обаче не води до различни изводи от направените в предходната подточка. Отново е възможно при системно извършени нарушения налагането на по-тежка санкция (арг. чл. 414, ал. 7 КТ) и е недопустима възможността за прилагане на чл. 415в, ал. 1 КТ, тъй като чл. 61, ал. 1 КТ също по подобие на чл. 62, ал. 1 КТ фигурира в изключенията изчерпателно изброени в чл. 415в, ал. 2 КТ. При формирането и на тази правна конструкция се получават резултати, чиято съответност между нарушение-наказание е в ръцете на правоприлагащите органи. Причината е, че отново се уеднаквяват възможните административни наказания за нееквивалентните като интензитет нарушения изразяващи се в предоставяне на работна сила без отношенията да са учредени според изискванията на трудовото законодателство респ. когато при манифестиран в писмена форма трудов договор, предоставянето на работна сила е изпреварило сключването му.

4.3. Нарушение на чл. 63, ал. 2 в вр. с чл. 1, ал. 2 КТ

Разнопосочна е съдебната практика и по въпроса може ли деянието, при което работна сила се предоставя по нетрудово правоотношение, да бъде подведено като нарушение на чл. 63, ал. 2 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ?

Положителен отговор се дава в редица съдебни актове на различни административни съдилища в страната¹⁷. Без претенции за изчерпателност основните им доводи са:

- посочването в акта за установяване на административното нарушение и в наказателното постановление, че нарушена е разпоредбата на чл. 1, ал. 2 КТ, не създава яснота за състава на вменяваното административно нарушение, тъй като това е бланкетна разпоредба и не може да бъде изпълнена със съдържание при неправилно посочване на нарушената норма. Когато в наказателното постановление е посочено, че „няма сключен трудов договор“ или че работодателят „е допуснал работника да работи“, това би могло да означава наличие на нарушение на чл. 62, ал. 1 от КТ, съответно на чл. 63, ал. 2 от КТ. Това предизвиква разминаване и липса на единство между описаното нарушение и посочената като нарушена правна норма, което е съществено процесуално нарушение на чл. 57, ал. 1, т. 6 от ЗАНН¹⁸;

- от разпоредбата на чл. 414, ал. 3 КТ следва, че липсата на сключен в писмена форма трудов договор и допускането в предприятието да се предоставя работна сила

Аналогични: Решение № 4215 от 27.07.2020 г. по адм. д. № 4110/2020 г. на Административен съд – София; Решение № 3870 от 14.07.2020 г. по адм. д. № 2276/2020 г. на Административен съд – София; Решение № 5158 от 07.10.2020 г. по адм. д. № 6403/2020 г. на Административен съд – София.

¹⁷ Виж например: Решение № 73 от 22.3.2013 г. по н. д. № 60/2013 г. на Административен съд – Ловеч; Решение № 2079 от 25.11.2013 г. по н. д. № 722/2013 г. на Административен съд – Благоевград; Решение от 06.07.2022 г. по к. адм. н. д. № 10103/2022 г. на Административен съд – Велико Търново; Решение от 18.05.2023 г. по к. адм. н. д. № 10105/2023 г. на VII състав на Административен съд – Велико Търново.

¹⁸ Виж в тази насока: Решение № 661 от 08.09.2020 г. по к. адм. н. д. № 707/2020 г. на X състав на Административен съд – Пазарджик; Решение № 695 от 21.09.2020 г. по к. адм. н. д. № 709/2020 г. на XII състав на Административен съд – Пазарджик и Решение № 733 от 30.09.2020 г. по к. адм. н. д. № 708/2020 г. на X състав на Административен съд – Пазарджик; Решение № 739 от 02.10.2020 г. по к. адм. н. д. № 706/2020 г. на XII състав на Административен съд – Пазарджик.

В практиката си само в едно свое решение Административен съд – Пазарджик потвърждава наказателно постановление, издадено за нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ на основание чл. 416, ал. 5 във вр. с чл. 414, ал. 1 КТ – Решение № 960 от 02.12.2020 г. по к. адм. н. д. № 1084/2020 г. на XII. В мнозинството от случаи отменя тези актове.



без да е връчен на работника екземпляр от трудов договор и заверено от Националната агенция за приходите уведомление представляват два самостоятелни състава на административно нарушение. Това означава, че няма поглъщане помежду им и е допустимо с едно деяние да бъдат извършени и двете административни нарушения, а самата разпоредба на чл. 414, ал. 3 КТ предвижда, че уреденото в нея административно наказание се налага „за всяко отделно нарушение“. При наличието на повече от едно административно нарушение ангажирането на административнонаказателната отговорност само за едно от тях не води до незаконосъобразност на издаденото наказателно постановление.

Административен съд – София в не едно свое решение възприема обратната теза – че не може да има нарушение на чл. 63, ал. 2 КТ, когато в резултат от проверката контролните органи установят предоставяне на работна сила без да им бъде представен сключен трудов договор. Основните аргументи, с които се обосновават постановените съдебни актове, са два. Първият се извлича от разбирането, че нарушението на чл. 63, ал. 2 КТ е погълнато от нарушението на чл. 62, ал. 1 КТ във връзка с чл. 1, ал. 2 КТ. За да бъде наложена санкция за извършено нарушение на чл. 63, ал. 2 КТ, е необходима друга фактическа обстановка – да е налице сключен трудов договор, но служителят не разполага с екземпляр от него и не му е предоставено копие от завереното уведомление, което чл. 62, ал. 3 КТ изисква. Задължението, вменено на работодателя с чл. 63, ал. 1 КТ, възниква, когато: 1) е сключен трудов договор, т.е. съобразено е изискването на чл. 62, ал. 1 КТ трудовият договор да бъде сключен в писмена форма; 2) има изпратено уведомление по чл. 62, ал. 3 КТ – тази втора предпоставка е необходима, тъй като при отсъствието ѝ по арг. от чл. 414, ал. 3 КТ нарушено ще е именно задължението, уредено в чл. 62, ал. 3, а не това по чл. 63, ал. 1 КТ. Отгук, след като няма сключен в писмена форма трудов договор, работодателят е в невъзможност да предостави на служителя екземпляр от документа, в който е манифестирано съгласието, по простата причина, че такъв изначално не съществува. Отново по същите съображения няма как да е изпратено и уведомление по чл. 62, ал. 3 КТ. Ето защо при установена липса на писмен трудов договор работодателят следва да понесе отговорност за неизпълнение на задължение по чл. 62, ал. 1 от КТ във връзка с чл. 1, ал. 2 от КТ – за несклучването на трудов договор в писмена форма, а не за нарушаване на чл. 63, ал. 2 от КТ¹⁹.

¹⁹ Виж Решение № 3376 от 29.06.2020 г. по адм. д. № 552/2020 г. и Решение № 1007 от 17.2.2020 г. по адм. д. № 10829/2019 г. на Административен съд – София. Виж също така и Решение № 74 от 06.01.2012 г. по н. д. № 670/2012 г. на Районен съд – Разлог: „Съдът намира за необходимо да отбележи, че практиката на касационната инстанция в лицето на АС-Б в редица свои решения застъпва становището, че при така установените факти по-горе е налице именно състав на нарушение по чл. 63, ал. 2 от КТ, но доколкото тази практика не е задължителна, то настоящият съдебен състав не би могъл да отстъпи от виждането си за съставомерност на деянието по чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 от КТ. Действително сивата икономика е изключително болен проблем не само за държавата ни, правата на работниците също следва да бъдат обезпечени и гарантирани, но това не бива да става с толериране на наказващите органи и санкциониране на работодателите незаконосъобразно. Ако се приеме тезата на касационната инстанция, че при всички случаи, когато е установена трудова дейност в конкретно предприятие при проверка от контролните органи, при която не се представя трудов договор с лицето и заверено уведомление за неговата регистрация в НОИ, е налице нарушение по чл. 63, ал. 2 от КТ, то се обезсмисля в такъв случай инвокираното в КТ състав на нарушение по чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 от КТ, тъй като по тази логика това нарушение винаги ще се поглъща от състава на нарушението по чл. 63, ал. 2 от КТ, и ако законодателят е имал това предвид, то не би



Вторият аргумент произтича от това, че реализирането на административнонаказателна отговорност спрямо субекта, извършил административно нарушение, е израз на осъществена държавна наказателна репресия. Основен принцип в тази правна материя е „non bis in idem“²⁰ и именно той би бил нарушен, ако за предоставянето на работна сила по правоотношение, което не е учредено като трудово, отговорността се реализира за извършено нарушение на чл. 63, ал. 2 от КТ. В тази хипотеза наказуемо е нарушението на чл. 62, ал. 1 КТ, но не и акцесорно произтичащите от него нарушения, към които се причислява и задължението, посочено в чл. 63, ал. 2 КТ. „Всеки друг подход би довел до неприемливия резултат престирането на труд по фактическо трудово правоотношение, чието съществуване е обявено с постановление по чл.405а, ал.1 КТ, да се санкционира веднъж по чл. 414, ал. 3 КТ във вр. с чл. 62, ал. 1 КТ за липса на сключен писмен трудов договор, втори път – по чл. 414, ал. 3 КТ във вр. с чл. 63, ал. 1, пр. 2 КТ за непредоставен на работника или служителя екземпляр от двустранно подписан трудов договор, трети път – по чл. 414, ал. 3 КТ във вр. с чл. 63, ал. 2, пр. 1 КТ за невръчено на работника или служителя уведомление по чл. 62, ал. 3 КТ, четвърти път – по чл. 414, ал. 1 КТ за неудоверяване на това връчване по предписания от чл. 4, ал. 3 от Наредба № 5 на министъра на труда и социалната политика от 2002 г. начин, и пети път – по чл. 414, ал. 3 във вр. с чл. 63, ал. 2 КТ за допускането на работника или служителя до работа без предоставени документи по чл. 63, ал. 1 КТ. Изброяването само по себе си свидетелства срещу допустимостта на такава кумулативна наказуемост и за явно несъответствие с целта на административните наказания по чл. 12 ЗАНН“ – Решение № 2405 от 06.4.2015 г. по адм. д. № 11576/2014 г. на Административен съд – София.

Посочената теза на Административен съд – София не мога да споделя. Намирам първия аргумент, свързан с поглъщането на едно административно нарушение от друго, за дискуссионен. Вторият е основателен, но имам своите резерви, които ще станат ясни в последната част от научния труд, където представям и повече обосновка защо не приемам крайните изводи на тезата.

4.4. Нарушение на чл. 61, ал. 1 и чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ

Видно е, че към посочените и анализирани различни варианти за правна квалификация имам своите резерви. На мнение съм, че **правилното санкциониране на виновното противоправно деяние, изразяващо се в неучредено като трудово правоотношение на започналото предоставяне на работна сила, е по реда на чл. 414, ал. 3 КТ, а материалноправните разпоредби, които се нарушават, са тези по чл. 61, ал. 1 и чл. 62, ал. 1 във връзка с чл. 1, ал. 2 КТ.** Аргументи защо е налице нарушение по чл. 61, ал. 1, респ. по чл. 62, ал. 1 КТ, и е необходима привръзката към чл. 1, ал. 2 КТ вече бяха изложени съответно в 4.2., 4.1. и 2. В тази част от изложението акцентът е върху възможността и по-точно необходимостта от кумулативно санкциониране.

обявил санкционна норма за нарушение по чл. 62, ал. 1 от КТ, а санкциониране единствено и само за нарушение по чл. 63, ал. 2 от КТ.“

²⁰ Виж повече за принципа „non bis in idem“ в **Чакърова-Димитрова, И.** Възникване на „non bis in idem“. „Non bis in idem“ – принцип, право и задължение. // De jure. Т. 5, № 1, 2014, с. 53-62; **Чакърова-Димитрова, И.** Относно елемента „in idem“ от принципа „non bis in idem“. // De jure. Т. 5, № 2, 2014, с. 62-70.



При анализираната фактическа обстановка с едно деяние се извършват две нарушения, между които няма поглъщане, и изрично чл. 414, ал. 3 КТ разпорежда, че предвиденото в него административно наказание се налага „за всяко отделно нарушение“, т.е. всяко от нарушенията подлежи на самостоятелно наказване. Предлаганото двойно санкциониране е от естество да отчете по-високата тежест на извършеното нарушение спрямо случаите, при които е налице предоставяне на работна сила по трудов договор, за който не е спазена формата за действителност (нарушение на чл. 62, ал. 1 КТ). Сходното важи и по отношение нарушаването на чл. 61, ал. 1 КТ, когато „постъпването на работа“ е изпреварило законосъобразното сключване на трудовия договор.

Далеч по-сложен е въпросът може ли с друго деяние, различно от предоставянето на работна сила по правоотношение, несъздадено като трудово, отново да бъдат нарушени и двете разпоредби – на чл. 61, ал. 1 и чл. 62, ал. 1 КТ? Конкретно – **нарушава ли се изискването на чл. 61, ал. 1 КТ, ако преди постъпването на работа е имало сключен трудов договор, за който не е спазена формата за действителност?** На първо място е важно да се подчертае, че при посочената фактическа обстановка препращането към чл. 1, ал. 2 КТ е изключено, тъй като макар и порочно е налице учредено трудово правоотношение, т.е. определено имаме различна фактическа обстановка. Остава да получат отговори повдигнатите въпроси, последният от които е дали въпреки различните обстоятелства от обективна страна на двете деяния не се достига до еднаква наказуемост? Отговорът на всички, тъй като са свързани един с друг, е отрицателен. Първият аргумент да приема, че чл. 61, ал. 1 КТ не се нарушава, ако преди постъпването на работа е имало сключен трудов договор, за който не е спазена формата за действителност, се осланя на самата норма, която изисква сключен трудов договор, а не сключен в писмена форма. Вторият по-задълбочен мотив е, че обективният факт на започналото предоставяне на работна сила свидетелства за наличието на предшестващо го договаряне. Оттук въпрос на доказване е накъде ще поемат нещата: ако се установи, че има сключен „граждански“ договор, деянието следва да се квалифицира като нарушение на чл. 61, ал. 1 и чл. 62, ал. 1 във вр. с чл. 1, ал. 2 КТ, а ако е сключен неформален трудов договор – към нарушаване на чл. 62, ал. 1 КТ, но не и на чл. 61, ал. 1 КТ, защото макар и порочно е налице сключен трудов договор. Нарушението на чл. 61, ал. 1 КТ предполага съществуване на сключен писмен трудов договор, тъй като само тогава е възможно започналото предоставяне на работна сила да изпревари момента на постигане на съгласие²¹.

В разгледаната съдебна практика не откривам потвърдено наказателно постановление, с което за предоставянето на работна сила по правоотношение, създадено от страните не като трудово, се налага административно наказание по реда на чл. 414, ал. 3 КТ за това, че извършеното представлява нарушение на чл. 61, ал. 1 и чл. 62, ал. 1 във връзка с чл. 1, ал. 2 КТ²². Изложените аргументи и направеният разбор

²¹ В тази насока Решение № 351 от 04.10.2021 г. по к. адм. н. д. № 329/2021 г. на II състав на АС – Стара Загора: „Изискването за момента на сключване на трудовия договор по чл. 61, ал. 1 от КТ се нарушава с приемане на работника на работа, но при липса на писмен трудов договор преди датата на престигане на работната сила, тоест касае се за съставомерно бездействие по документиране волята на страните за възникване на трудовото правоотношение.“

²² Правното положение не е съвсем чуждо на правоприлагащите и правораздавателните органи. Срещат се наказателни постановления, в които деянието се квалифицира като нарушение на „чл. 62 ал. 1 КТ във вр. с чл. 1, ал. 2 и чл. 61 ал. 1 КТ“, но с тях се налага административно наказание само за едно нарушение



може да са недостатъчни за преобръщане на практиката в желаната от мен насока, но със сигурност заслужават преосмисляне на начина, по който се реализира юридическата отговорност за извършени от този тип деяния.

5. Извод

В случай че бъде възприета тезата, която научният труд отрича (виж по-горе 2.), а именно, че чл. 1, ал. 2 КТ съдържа правило, чието нарушаване представлява самостоятелен състав на административно нарушение, то поставеният в изложението проблем е законодателен и за нормата следва да се предвиди специален състав на нарушение. Евентуално изменение в тази насока трябва да съобрази фактът, че с тези виновни противоправни деяния се застрашава самостоятелното отраслово съществуване на трудовото право, а не са нарушени единични императивно установени в трудовото законодателство задължения. Това предполага при определяне размера на наказанието законодателят или да предвиди санкция в твърд размер, или да въведе минимална и максимална граница, като и в двете хипотези, независимо от конкретните

– на чл. 62, ал. 1 КТ. Заслужава да бъде отбелязано, че в тези административнонаказващи актове налаганото административно наказание не е в минимално допустимия от законодателя, а в усреднен размер – 5000 лв. За съжаление, тъй като по този начин не се отчитат особеностите на извършеното нарушение, всички наложени наказания са редуцирани от касационната инстанция до минимално допустимия от закона размер – 1500 лв. Виж в тази насока Решение № 1476 от 15.11.2022 г. по к. адм. н. д. № 1988/2022 г. на XXV състав на Административен съд – Варна: „В случая (макар и не съвсем прецизно) от словесното описание на деянието се установява, че вмененото нарушение е липсата на сключен трудов договор в писмена форма, като нарушението е обосновано с посочване наличието на трудово правоотношение с елементите му. Нещо повече, нарушението по чл. 62, ал. 1 КТ е обусловено от установеното реално полагане на труд в полза на работодателя в деня на проверката. В този смисъл, както правилно посочва и РС – Варна, основната нарушена норма се явява посочената от наказващия орган разпоредба на чл. 62, ал. 1 КТ. Посочването, че нарушената материалноправна норма е във връзка с чл. 1, ал. 2 и чл. 61, ал. 1 КТ, е с оглед необходимостта от обосноваване на наличието на трудово правоотношение, за което не е спазена изискуемата писмена форма за сключване на трудовия договор. Не е налице неяснота на вмененото нарушение, което да опорочава НП, както изтъква участващият по делото прокурор.

Фактът, че няма данни за извършено друго нарушение, е смекчаващо обстоятелство, което е от значение при определяне на размера на наказанието. Настоящият състав на съда приема, че незаконосъобразно е определен размерът на наложената от административнонаказващия орган имуществена санкция. Необосновано в случая е наложена санкция над предвидения в закона минимум. По делото не са ангажирани доказателства дружеството да е било санкционирано и друг път за същото или за друго нарушение на КТ, а и липсват отегчаващи обстоятелства. Следва да се редуцира размерът на наложената имуществена санкция от 5 000 лв. на законовия минимум – 1 500 лв, който размер се явява според касационната инстанция съответен на извършеното нарушение и би способствал за постигане на целите на ЗАНН.“ Сходни като диспозитив и мотиви са: Решение № 534 от 19.04.2022 г. по к. адм. н. д. № 371/2022 г. на XXIX състав на Административен съд – Варна; Решение № 1200 от 06.10.2022 г. по к. адм. н. д. № 1057/2022 г. на XV състав на Административен съд – Варна.

Решение № 664 от 15.05.2023 г. по к. адм. н. д. № 456/2023 г. на XXIV състав на Административен съд – Варна потвърждава наказателно постановление със същата квалификация, но не редуцира наложеното административно наказание имуществена санкция в размер на 3000 лв. вероятно защото няма направено искане, но не и защото е на мнение, че има извършени две годни за самостоятелно наказване административни нарушения – едно по чл. 61, ал. 1 КТ и второ – по чл. 62, ал. 1 КТ. Подобно е Решение № 1711 от 16.12.2022 г. по к. адм. н. д. № 1912/2022 г. на XXVI състав на Административен съд – Варна с тази разлика, че има редуциране от 5000 лв. на 2500 лв., но мотивите са настъпила трудова злополука.



обстоятелства, при които е извършено нарушението, не трябва да съществува възможност наложеното наказание да е равно или по-малко от наказанията, предвидени за нарушаване на други разпоредби, с които се въвеждат субективни трудови права/задължения. Изменението de lege ferenda би могло да бъде формулирано по следния начин: „Работодател, който използва работна сила в нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ, се наказва с имуществена санкция или глоба в размер на 15 000 лв., а виновното длъжностно лице – с глоба в размер на 10 000 лв.“ Срещу предложението най-първосигналните аргументи биха били свързани с високите по размер санкции, чиято обосновааност произтича от самото деяние, тъй като с извършването му се заличава приложимостта на трудовото законодателство, което е с не по-малко значение от това да се гарантира функционирането и запази авторитетът на органите, охраняващи спазването на трудовото законодателство (сравни чл. 415, ал. 4 КТ). Резонно е и създаването на квалифицирани състави при извършването на повторни или системни нарушения.

До предприемането на законодателни изменения или ако се сподели тезата, застъпена в изложението – че с чл. 1, ал. 2 КТ не се създава индивидуално задължение, а е норма-принцип, което прави неподходящо нарушаването ѝ да бъде обособено като отделно административно нарушение, изходът е правоприлагащите и след това правораздавателните органи, които контролират законосъобразността на актовете им, при констатиране на процес по предоставяне на работна сила без да има учредено трудово правоотношение да:

1) отчетат, че с деянието са извършени две административни нарушения – едното на чл. 62, ал. 1 КТ, а другото на чл. 61, ал. 1 КТ;

2) налагат/не редуцират санкция над минимално установения от закона размер с цел да отграничат насочеността на това деяние от други, които изглеждат близки до него, но са със значително по-малък интензитет и обществена опасност.

Последното тълкуване е със значителна конструктивна сложност, което не предполага широкото му приложение, но не това е най-обезпокоителното. Независимо към кое от вижданията бихме се присъединили, проблемът и при двете е, че са сравнително лесни за преодоляване – сключва се трудов договор в писмена форма, но в отношенията си страните не прилагат уговореното в него и следващото се от трудовото законодателство, а правилата, относими към други, най-често облигационни отношения. При проверка на контролните органи се представя сключеният трудов договор и по този начин няма нито нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ (неприложим е и чл. 405а КТ), нито на чл. 62, ал. 1 КТ и/или на чл. 61, ал. 1 КТ, а евентуално на чл. 63, ал. 1 и 2 КТ. По тези съображения считам, че значително по-ефективно и лесно доказуемо би било завишаването на санкцията, предвидена при нарушаване на задължението, вменено с чл. 63, ал. 2 КТ, тъй като проблемът не е толкова в липсата на сключен трудов договор, колкото в това, че се предоставя работна сила без отношенията да са подчинени на относимите правила за поведение. Уреждането на значителна по размер санкция при виновно неизпълнение на задължението, предвидено в чл. 63, ал. 2 КТ, е от естество да намали броя на противоправните деяния, тъй като „спестените“ чрез нарушението средства има опасност да се окажат минимални в сравнение със санкцията, която може да бъде наложена. Изпълнението на задължението, предвидено в чл. 63, ал. 2 КТ, осигурява действието на относимото към предоставянето на работна сила данъчно и осигурително законодателство и в голяма степен улеснява



установяването на други нарушения на норми от трудовото законодателство, срещу които може да се противодейства чрез други средства за принуда.

В сегашната си редакция чл. 414, ал. 3 КТ е непрецизен, като предвижда, че за всяко отделно нарушение следва и определяне на отделно наказание, т.е. описаните нарушения е възможно да бъдат кумулативно извършени, съответно наказани. По изложени вече съображения това не е съвсем така – виж по-горе 4.3. Ето защо считам, че е редно да бъде предвидена санкция **само** за нарушаване задължението, предвидено в чл. 63, ал. 2 КТ, а не и за останалите задължения, свързани с учредяване на трудово правоотношение чрез сключване на трудов договор, тъй като изпълнението му предполага: 1) сключен в писмена форма трудов договор, т.е. изпълнение на чл. 62, ал. 1 КТ; 2) това да се е случило преди служителя да постъпи на работа, т.е. изпълнение на чл. 61, ал. 1 КТ; 3) изпратено уведомление съобразно чл. 62, ал. 3 КТ; 4) предоставени на служителя екземпляр от сключения трудов договор, подписан от двете страни, и копие от уведомлението по чл. 62, ал. 3, заверено от териториалната дирекция на Националната агенция за приходите. Предложението за законодателно изменение е от чл. 414, ал. 3 КТ в сегашната му редакция да се запази само санкцията, свързана с неизпращане на уведомление в седемдневен срок от прекратяване на трудовия договор, а като отделна алинея в чл. 414 КТ да се предвиди, че: „Работодател, който използва работна сила без да е изпълнил задължението си по ал. 63, ал. 2 КТ, се наказва с имуществена санкция или глоба в размер на 15 000 лв., а виновното длъжностно лице – с глоба в размер на 10 000 лв.“. Виновното неизпълнение на всички други задължения, относими към учредяването на трудово правоотношение посредством сключването на трудов договор (чл. 1, ал. 2, чл. 61, ал. 1, чл. 62, ал. 1 или 3 и чл. 63, ал. 1 КТ), следва да останат **ненаказуеми**, тъй като при всяко от тези иначе противоправни деяния ще е налице и нарушаване на чл. 63, ал. 2 КТ. Обратното – кумулативното понасяне на отговорност по предложени нов специален състав за нарушаване на задължението по чл. 63, ал. 2 КТ и реализиране дори на общия, посочен в чл. 414, ал. 1 КТ, за неизпълнено друго задължение, свързано със сключването на трудов договор, би породило основателни съмнения около спазването на основополагащия административнонаказателен принцип „non bis in idem“.