

**АДМИНИСТРАТИВНОКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ
ЗА МАЛОВАЖНО НАРУШЕНИЕ НА ТРУДОВОТО
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

доц. д-р **Ивайло Иванов Стайков**
Нов български университет

**ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL LIABILITY FOR
VIOLATIONS OF MINOR IMPORTANCE OF THE LABOUR
LEGISLATION**

Chief assistant professor Ivaylo Ivanov Staykov, PhD
New Bulgarian university

***Abstract:** This paper presents analysis of Article 415a of the Labour Code, which regulates violations of minor importance of the labour legislation. The paper reveals the constituent elements of this type of administrative infringement, the administrative penalties provided for in cases of infringement as well as the specific aspects of the implementation of the administrative and criminal liability in such cases. The author offers legislative amendments de lege ferenda in view of amelioration of the legal regulation currently in force.*

***Key words:** administrative and criminal liability, Labour Code, violations of minor importance of the labour legislation.*

I. През м. декември 2008 г. бяха направени съществени промени в правната уредба на административноказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство (обн. ДВ, бр. 108 от 19.12.2008 г.). [1] Тази законодателна политика беше продължена и с промените в същата правна материя от м. юли 2010 г. (обн. ДВ, бр. 58 от 30.07.2010, в сила от 30 юли 2010 г.). Реализацията на административноказателната отговорност е следствие от упражнен контрол за спазване на трудовото законодателство от съответните държавни контролни органи, тогава когато те констатираат, че е извършено нарушение на това законодателство (вж. чл. 416, ал. 1, изр. първо във връзка с чл. 399-401 КТ). Това е една традиционна и с голямо практическо значение проблематика за българското трудово право. [2] Многобройните промени се отнасят както до материалноправните, така и до процесуалноправните аспекти на административноказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство. Един от най-съществените нови моменти в тази трудовоправна материя е регламентирането на административноказателна отговорност за маловажно административно нарушение на трудовото законодателство. С измененията и допълненията в Кодекса на труда от м. декември 2008 г. законодателят създаде нов чл. 415в със заглавие „Отговорност за маловажно нарушение“. Тази законова разпоредба претърпя и последваща промяна през м. юли 2010 г. в частта ѝ относно нарушителя и административноказателните санкции.

Предмет на настоящия анализ е законодателното разрешение във връзка с въведената правна уредба на административноказателна отговорност за маловажно административно нарушение на трудовото законодателство.

II. 1. Понятието „маловажно нарушение“ по смисъла на чл. 415в КТ е идентично в съдържателно отношение на понятието „маловажен случай на административно нарушение“ по чл. 28, чл. 29 и чл. 39, ал. 2 и 3 ЗАНН. В чл. 39, ал. 1 ЗАНН е регламентиран и „явно маловажен случай на административно нарушение“.

Маловажните нарушения по чл. 28 ЗАНН и явно маловажните по чл. 39, ал. 1 ЗАНН се различават от малозначителните, т.е. деяния, които не представляват в никаква степен обществена опасност. Това са деяния, които не могат да бъдат квалифицирани като административни нарушения по смисъла на чл. 6 ЗАНН, защото не увреждат конкретни правоотношения. Това могат да бъдат нарушения само по форма, но без вредоносни последици. По аналогия и в областта на административнонаказателното ни право е приложима нормата на чл. 9, ал. 2 от Наказателния кодекс – деяние, което макар формално и да осъществява признаците на предвидено в закона престъпление, поради своята малозначителност не е общественоопасно или неговата обществена опасност е явно незначителна, поради което не е престъпление. И ако този принцип е валиден за най-тежките форми на посегателство върху правно защитени социални ценности, то толкова повече същият е приложим и за административните нарушения. [3]

Законът за административните нарушения и наказания използва като легален термин „маловажно административно нарушение“, но не разкрива конкретното съдържание на понятието чрез стойностни критерии или такива, свързани с качествени характеристики на личността на нарушителя. За разлика от това, в новия чл. 415в КТ са дадени елементите от обективната страна на понятието „маловажно административно нарушение на трудовото законодателство“. Нормата на чл. 415в КТ следва да се разглежда като специална по отношение на общите норми на чл. 28 и чл. 39 ЗАНН. Принципно е положението, че административнонаказателната отговорност за нарушения на правната уредба на трудовите правоотношения по чл. 412а-416 КТ е специална по отношение на общата уредба на административнонаказателната отговорност в ЗАНН. ЗАНН като общ закон се прилага субсидиарно, но само по въпроси, неуредени в специалния закон – КТ (вж. чл. 416, ал. 6 КТ in fine). [4]

2. Съгласно чл. 415в КТ, маловажно е нарушението, от което не са произтекли вредни последици за работници и служители и което може да бъде отстранено веднага след установяването му. Видно е, че това понятие има два основни характеризиращи белега и то откъм обективната страна на административното нарушение – 1.) липсата на вредоносни последици (противоправен резултат), т.е. нарушението трябва да не е резултатно, и то по отношение на работници и служители в предприятието. Маловажното нарушение на трудовото законодателство е винаги формално административно нарушение; 2.) нарушението (откъм елементи от обективния му състав) може да бъде отстранено веднага. Законът посочва, че отстраняването на нарушението следва да стане веднага след установяването му по реда, предвиден в този кодекс (КТ), т.е. веднага след констатацията на държавния контролен орган при извършена проверка. Съобразно общите административнопроцесуални правила установяването на административните нарушения се извършва с издаване на акт за административно нарушение, съставен от компетентен държавен контролен орган (чл. 416, ал. 1, изр. първо КТ и чл. 36, ал. 1 ЗАНН). При условие, че нарушението на трудовото законодателство е отстранено в периода от извършването му до констатирането му от контролния орган при извършена проверка, трябва да се приеме, че сме в хипотезата на малозначително деяние, което не е административно нарушение по смисъла на чл. 6 ЗАНН и не следва да се реализира административнонаказателна отговорност. Тази теза се подкрепя и от граматическото тълкуване на израза, използван в чл. 415в КТ – бъдеще време на глагола и условно наклонение „може да бъде отстранено“, а не минало глаголно време – „е (било) отстранено“.

От тази позитивноправна уредба следва, че „маловажното административно нарушение на трудовото законодателство” по чл. 415в КТ се приближава от съдържателна гледна точка повече до „явно маловажен случай на административно нарушение” по чл. 39, ал. 1 ЗАНН, отколкото до „маловажен случай на административно нарушение” по чл. 28, чл. 29 и чл. 39, ал. 2 и 3 ЗАНН. Считам че и по отношение на административнонаказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство на общо основание са приложими направените по-горе разсъждения относно малозначителните деяния, които не са административни нарушения.

Съгласно чл. 39, ал. 1 и 2 ЗАНН за явно маловажни и маловажни случаи на административни нарушения овластените за това държавни органи налагат на нарушителя на място срещу квитанция или издаден фиш административно наказание глоба. Също така е уредена възможността за маловажни случаи на административни нарушения наказващият орган да не наложи наказание, като предупреди нарушителя, устно или писмено, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание (чл. 28 ЗАНН). За тези административни нарушения не се издава наказателно постановление, което би подлежало на обжалване пред съда. При съпоставянето на разпоредбите на чл. 28 и чл. 53 ЗАНН се стига до извода, че за маловажните административни нарушения не се прилага принципът за "повторност" (вж. Тълк. решение № 78 от 21.12.1984 г. по н. д. № 69 от 1984 г. на ОСНК на Върховния съд).

Съществената разлика между чл. 415в КТ и чл. 28, чл. 29 и чл. 39 ЗАНН е, че при маловажното административно нарушение на трудовото законодателство винаги се осъществява в пълнота цялото административнонаказателно производство – съставяне на акт за административно нарушение (чл. 36, ал. 1 ЗАНН) и издаване на наказателно постановление (чл. 53, ал. 1 ЗАНН). Следователно маловажното административно нарушение на трудовото законодателство може да бъде извършено при условията на повторност – когато новото нарушение е извършено в едногодишен срок от влизане в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за нарушение от същия вид (чл. 416, ал. 8 КТ).

При бъдещо изменение на Кодекса на труда може да се мисли, дали относно този аспект на въпроса не е по-удачно да се възприеме разрешението на общия закон ЗАНН и във връзка с административнонаказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство. Разпоредбата на чл.415в КТ може да се развие, както по отношение на материалноправните, така и на процесуалноправните страни на проблема.

3. В първоначалната редакция на чл. 415в КТ (ДВ, бр. 108 от 2008 г.) се посочваше, че за маловажно нарушение на трудовото законодателство се наказва „виновното лице”. Тази формулировка поставяше на разглеждане важният теоретичен и практически въпрос за това, кой може да бъде извършител на маловажно нарушение на трудовото законодателство (нарушител). При действието на тази редакция на чл. 415в КТ по тълкувателен път обосновах становището, че извършител на маловажно нарушение на трудовото законодателство може да бъде работодател (вкл. и когато той е юридическо лице), негово длъжностно лице или друг работник или служител в предприятието, което не е длъжностно лице по смисъла на § 1, т. 5 ДР КТ. Именно тези правни субекти следва да бъдат включени в използваното в закона понятие „виновно лице”. В същата тази редакция предвидените административнонаказателни санкции за маловажно нарушение бяха глоба или имуществена санкция в размер от 50 до 100 лв. Посочването и на двата вида административнонаказателни санкции също беше аргумент за това, кой може да бъде извършител на маловажно нарушение на трудовото законодателство. И двете административнонаказателни санкции бяха относително определени – с императивен минимум и максимум. [5]

Тази първоначална редакция на разпоредбата създаваше проблеми пред тълкуването и прилагането ѝ по отношение на това, кой може да бъде нарушител и съответно субект на административнонаказателната отговорност за маловажно нарушение на трудовото законодателство. С промените в чл. 415в КТ от м. юли 2010 г. (ДВ, бр. 58 от 2010 г.) редакционното, но и съдържателно по същество, несъвършенство на разпоредбата беше преодоляно по законодателен път. Съгласно новата редакция „работодателят се наказва с имуществена санкция или глоба”, а „виновното длъжностно лице – с глоба”. Следователно законът изрично посочва, кой може да бъде нарушител на трудовото законодателство – работодателят или негово длъжностно лице.

4. С изменението на чл. 415в КТ от м. юли 2010 г. се диференцираха и видът и размерът на административнонаказателните санкции за маловажно нарушение на трудовото законодателство, съобразно това кой е извършителят на нарушението. В същото време законодателят завиши и размера на административнонаказателните санкции по отношение на нарушителя-работодател.

Когато маловажното нарушение е извършено от работодателя, ако той е юридическо лице или едноличен търговец (вж. чл. 83 ЗАНН), се наказва с имуществена санкция в размер от 100 до 300 лв. Когато работодателят е физическо лице, без да е регистриран едноличен търговец, административното наказание е глоба в размер от 100 до 300 лв. Подобно разграничение е необходимо предвид разпоредбата на чл. 83 ЗАНН, както и от принципа за личния характер на административнонаказателната отговорност и изискването за виновност на поведението на извършителя (чл. 6, чл. 7 и чл. 11 ЗАНН), и от възможността работодател да бъде физическо лице, без то да е и едноличен търговец (вж. дефинитивната правна норма на § 1, т. 1 ДР КТ).

Когато маловажното нарушение е извършено от длъжностно лице на работодателя наказанието е глоба в размер от 50 до 100 лв. Понятието "длъжностно лице" по смисъла на КТ има легална дефиниция в определителната разпоредба на § 1, т. 5 ДР КТ. Това е работник или служител, на когото е възложено да упражнява ръководство на трудовия процес в предприятието, в неговите поделения и низови звена, както и работник или служител, който изпълнява работа на специалист във функционалните и обслужващите звена на предприятието. [6]

Диференцията на административнонаказателните санкции по вид – имуществена санкция и глоба, както и на техния размер са в съзвучие с целта на административното наказване по чл. 12 ЗАНН и предвид на това, кой в конкретния случай е субект на административнонаказателната отговорност – работодател или виновно длъжностно лице. Но и в двата случая административнонаказателната санкция е относително определена парична санкция с императивен минимум и максимум. Този начин за определяне на санкцията дава възможност на административнонаказващият орган да индивидуализира във всеки конкретен случай размера на административното наказание в границите на наказанието, предвидено за извършеното нарушение (чл. 27, ал. 1 ЗАНН), в случая маловажно нарушение на трудовото законодателство. При определяне на наказанието на общо основание следва да се спазват принципите, които са уредени в чл. 27, ал. 2 и 3 ЗАНН – да се изследват и преценяват тежестта на нарушението, подбудите за неговото извършване и другите смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства, както и имотното състояние на нарушителя, като смекчаващите обстоятелства обуславят налагането на по-леко наказание, а отегчаващите – на по-тежко наказание.

Административнонаказателната санкция – имуществена санкция или глоба за маловажно нарушение на трудовото законодателство е в значително по-нисък размер в сравнение със санкциите в другите административнонаказателни състави за наруше-

ния на трудовото законодателство по раздел втори на глава XIX от КТ, именно поради характеристиката на административното нарушение като маловажно.

5. Установяването на маловажното нарушение, издаването и изпълнението на наказателното постановление става по общия ред, предвиден в ЗАНН и специалните правила, уредени в чл. 415г-416 КТ. На общо основание в това административно-наказателно производство може да се сключи споразумение по чл. 415г КТ между административнонаказващият орган и нарушителя. Съществената особеност на маловажното нарушение от процесуална гледна точка е, че наказателното постановление, с което се налага административно наказание за маловажно нарушение, не подлежи на обжалване пред съд (чл. 416, ал. 7 КТ). Специалната процесуална правна норма на чл. 416, ал. 7 КТ дерогира общата процесуална норма на чл. 59, ал. 1 ЗАНН, уреждаща правото на жалба пред съда на наказаното лице (нарушителя). Това означава, че наложената глоба или имуществена санкция са необжалваеми. Издаденото наказателно постановление влиза в сила (чл. 64, б. „а“ ЗАНН) от деня на връчване на негов препис на нарушителя (чл. 58, ал. 1 ЗАНН). Причината за това законодателно решение е значително ниския размер на наложената парична санкция, поради което не е необходимо в този случай съдът да упражнява контрол върху законосъобразността на административното наказване.

Предвид необжалваемостта на наказателното постановление в хипотезата на маловажно нарушение на трудовото законодателство, като специално процесуално правило, са неприложими диспозитива и мотивите на Тълкувателно решение № 1 от 12.12.2007 г. на ОСНК на ВКС относно това, че преценката на административнонаказващия орган за „маловажност“ на случая по чл. 28 ЗАНН се прави по законосъобразност и подлежи на съдебен контрол.

Вече се посочи, че и по отношение на административнонаказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство на общо основание трябва да се прилага и институтът на малозначителното деяние, които не е административно нарушение по смисъла на чл. 6 ЗАНН. Този институт е приложим и спрямо административнонаказателния състав на чл. 415в КТ, т.е. за маловажното административно нарушение на трудовото законодателство. При условие, че в конкретния случай деянието не представлява в никаква степен обществена опасност, то не може да бъде квалифицирано като административно нарушение по смисъла на чл. 6 ЗАНН (включително и като маловажно), защото не уврежда конкретно трудово правоотношение. Това ще бъде нарушение само по форма, но без каквито и да било вредоносни последици. Казаното има особена стойност по отношение на маловажното административно нарушение на трудовото законодателство, което, както се отбеляза, е по същността си винаги формално нарушение. Когато при проверка от контролните органи за спазване на трудовото законодателство се установи, че едно деяние е малозначително, макар и формално да притежава признаците на маловажното административно нарушение на трудовото законодателство, то не следва да се образува административнонаказателно производство, именно поради липсата на административно нарушение. Практическият проблем е този, че при издадено наказателно постановление за извършено маловажното административно нарушение на трудовото законодателство по смисъла на чл. 415в КТ, поради това, че наказателното постановление не подлежи на съдебно обжалване, не е възможно съдът като правораздавателен орган да упражни контрол върху този аспект от законосъобразността на наказателното постановление. А въпросът дали дадено деяние е административно нарушение (вкл. и маловажно) или не е, е въпрос за законосъобразност и то един от основните във всяко административнонаказателно производство.

III. Въвеждането на отговорност за маловажно административно нарушение на трудовото законодателство (чл. 415в КТ) с промените в Кодекса на труда от края на 2008 г., както и изменението на разпоредбата от м. юли 2010 г., трябва да се приеме като правилна стъпка в посока на усъвършенстване на правната уредба на административнонаказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство. Новата разпоредба до голяма степен тушира социално-правния ефект, предизвикан от значителното завишаване на размера на санкциите при нарушение на трудовото законодателство (направено също с промените в КТ от м. декември 2008 г.) и разрешава спора относно това колко голям или малък да бъде този размер. От друга страна обаче, наличието на тази разпоредба може да бъде стимул за корупционна практика при реализацията на контрола за спазване на трудовото законодателство и при административното наказване, когато вследствие на контрола се установи нарушение на това законодателство. [7]

БЕЛЕЖКИ:

- [1] Вж. за тях, както и за промените в други институти на трудовото право обн., ДВ, бр. 109 от 23.12.2008 г. също и **Мръчков, В.** Основни въпроси на промените в Кодекса на труда от декември 2008 г. – Дайжест „Труд и право”, 2009, № 1, Приложение № 1, с. 2-40.
- [2] Вж. подробно **Мръчков, В.** Трудово право. VII изд. С.: Сиби, 2010, с. 945-956; **Василев, Ат.** Трудово право. Бургас: изд. на Бургаски свободен университет, 1997, с. 596-602.
- [3] Вж. така при анализа на съответните разпоредби на **ЗАНН Стоев, С.** Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. С.: Наука и изкуство, 1975, с. 97-106 и с. 141-142.
- [4] Вж. така **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., с. 945.
- [5] Тази тълкувателна теза съм изложил в научния си доклад на тема „Промените в Кодекса на труда от края на 2008 година в областта на административнонаказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство”, изнесен пред научния колоквиум „Българското трудово и осигурително право в модерния свят” в чест на 75-ата годишнина на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, гр. София, 26 октомври 2009 г., организатори: Софийски университет „Св. Климент Охридски” – катедра по трудово и осигурително право и издателство „Сиби”. Все още предстои отпечатване на доклада в сборник с доклади от научната конференция.
- [6] За понятието „длъжностно лице” в трудовото право вж. **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., с. 194.
- [7] Изследването е съобразено с действащото законодателство към 15 април 2011 г.



БУРГАСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
ЦЕНТЪР ПО ЮРИДИЧЕСКИ НАУКИ

ЮРИДИЧЕСКИ
СБОРНИК

ТОМ XVIII

2011

Българска
Първо издание
Печатни коли: 12.25
Формат: 70/100/16
Тираж: 150

Печат: ЕКС-ПРЕС ООД – Габрово, тел.: 066/ 860 860
express2004@abv.bg

ISSN 1311-3771

Адрес: Бургаски свободен университет
ул. Сан Стефано 62, Бургас, 8001