

ПРИНЦИПЪТ НА СЛУЖЕБНОТО НАЧАЛО ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА
ПРИНУДИТЕЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ ОТ ИНСПЕКЦИЯТА ПО ТРУДА

Весела Колева

THE EX PROPRIO MOTU PRINCIPLE IN THE APPLICATION OF COERCIVE
ADMINISTRATIVE MEASURES BY THE LABOUR INSPECTION

Vesela Koleva

Abstract: *In this article, a study of the ex proprio motu principle in administrative proceedings on the application of coercive administrative measures for violations of the labour legislation in higher education institutions is carried out by means of an analysis of the normative acts regulating the issuance of mandatory prescriptions by the control bodies of the labour inspection. The questions are considered of what are the limits of academic autonomy and of whether there is interference in the activities of the above-mentioned institutions in the exercise of the control bodies' powers. In conclusion, proposals are made for changes in the provisions of special laws and by-laws regulating the performance of inspections for compliance with labour legislation, as well as the application of coercive administrative measures in the institutions.*

Keywords: *ex proprio motu principle; coercive administrative measures; administrative proceedings; academic autonomy.*

Въведение

Дейността на контролните органи на инспекцията по труда по прилагането на принудителни административни мерки (ПАМ) за предотвратяване и преустановяване на нарушенията на трудовото законодателство, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях, се включва в общото понятие „инспектиране на труда“. Висшите училища като юридически лица, работодатели по смисъла на §1, т. 1 от ДР на Кодекса на труда (КТ), са обект на тази дейност, извършвана от контролните органи. Спрямо тях инспекторите могат да дават задължителни предписания, да спират дейност при нарушение на правилата за здравословни и безопасни условия на труд, да спират изпълнението на незаконни решения или нареждания на работодателя и да отстраняват от работа работници и служители, които не са запознати с правилата

за здравословни и безопасни условия на труда или не притежават необходимата правоспособност. Принудителните административни мерки се прилагат с индивидуален административен акт, който се издава при спазване на административнопроизводствените правила в Административнопроцесуалния кодекс (АПК), отговаря на изискванията за форма и съдържание по чл. 59, ал. 1 и 2 АПК и който съгласно чл. 405 КТ подлежи на обжалване по реда на АПК. Характерно за тази изпълнителната дейност е засиленото служебно начало, което в пряка връзка с принципа на законност, дава правни гаранции, че всеки административен акт ще бъде издаден от материално, териториално и персонално компетентен орган, при спазване на производствените правила и упражняване на предоставените правомощия по начин, който да съответства на целта на закона и на обществените отношения.

Актуалността на темата, предмет на статията, произтича от липсата на нормативно уреждане на въпросите: 1. следва ли задължително да бъде образувано административно производство по издаване на индивидуален административен акт само въз основа на получен сигнал или трябва първо да се извърши проверка от контролните органи и едва при установено нарушение на трудовото законодателство служебно да се образува административно производство по прилагане на принудителни административни мерки; 2. допустимо ли е образувано административно производство да приключва с издаване на констативен протокол за липса на нарушения на трудовото законодателство, както предвижда вътрешната процедура на Изпълнителна агенция „Главна инспекция на труда“; 3. докъде се простират пределите на академичната автономия на висшите училища и нарушава ли се тя посредством прилагането на принудителни административни мерки от контролните органи на инспекцията по труда; 4. кого конституира като ответник съдът при оспорване на ПАМ-съответната териториална дирекция „Инспекция по труда“ или инспекторите, издали индивидуалния административен акт.

Статията има за цел посредством анализ на действащите разпоредби на КТ, АПК, Закона за висшето образование (ЗВО), подзаконовни нормативни актове и съдебната практика на Върховния административен съд (ВАС) да изясни същността на принудителните административни мерки, прилагани от органите на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ) при извършване на планирано и непланирано инспектиране във висшите училища, да обоснове необходимостта от субсидиарно прилагане на ЗВО и правилниците на висшите училища, които отразяват специфичните особености на трудовите правоотношения при заемането на академични

длъжности, свързани с изпълнението на определен норматив, планова учебна натовареност и полагането на труд при съобразяване с график на учебния процес и учебно разписание. Доколкото при прилагане на принудителните административни мерки контролните органи на инспекцията по труда не носят отговорност за причинени вреди, установяването в статията на относимите към трудовите правоотношения в сферата на висшето образование нормативни актове и ненормативни източници на право¹, ще допринесе за спазването на принципа за законност при издаването на тези административни актове и ще бъде гаранция за законосъобразност на самите мерки.

1. За понятието “принудителни административни мерки“ по КТ

Принудителните административни мерки могат да се прилагат за предотвратяване и преустановяване на административни нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. В раздел III от ЗАНН се съдържа обща норма, която урежда възможността за прилагане на принудителни административни мерки, без обаче чл. 22 от ЗАНН да бъде правно основание за прилагане на конкретна мярка. Случаите, когато могат да се прилагат принудителни административни мерки за нарушения на трудовото законодателство, техният вид, контролните органи, които ги прилагат, начинът за тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване са в глава деветнадесета, раздел първи на Кодекса на труда.

В правната теория принудителните административни мерки, предвидени в КТ, се определят като „контролни средства за въздействие“². За разлика от административното наказване, където се осъществява правораздавателна дейност, контролната дейност е административна дейност. ПАМ са форма на изпълнителна дейност, чрез която се дава легален израз на държавната принуда, упражня-

¹ В мотивите на Реш. №176/10.01.2019 по дело №3658/2017 на ВКС, ГК, IV г. о. съдът приема, че правилниците на висшето училище са ненормативен източник на право /по арг. от чл.1а от ЗНА /- особен вътрешен акт, който съдържа правила за поведение, задължителни за това висше училище, за неговите органи, за неговия академичен състав, както и за всеки гражданин, който иска да стане част от този академичен състав.

² Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев, Е. Мингов. Коментар на Кодекса на труда. Тринадесето преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2021, с.1140, 1155.

вана в предвидени от закона случаи. По своята правна същност те са актове на държавно управление от категорията на индивидуалните административни актове и следва да бъдат подчинени на принципа на законност, както по отношение на издаването им, така и по отношение на изпълнението им. ПАМ се прилагат в изрично и точно изброени в закона случаи и не се налагат произволно. Трябва да са точно посочени в правната норма и да се прилагат по реда и начина, предвидени там. Издаването на тези индивидуални административни актове трябва да бъде в съответствие с целта на закона, в който са предвидени. Самите материалноправни норми, с които се предвиждат такива мерки, подлежат на стриктно и ограничително тълкуване, доколкото визираните в хипотезиса им предпоставки са с изключителен характер и прилагането им засяга директно и безусловно правната сфера на адресата³.

За контролните органи на инспекцията по труда ПАМ са възможност да бъде принуден работодателят да изпълни определени свои задължения без да бъде наказван. Тази възможност възниква при наличието на строго определени предпоставки, основната от които е констатирано обективно неспазване на трудовоправни норми. Целта на отделните ПАМ се определя от характера на извършеното нарушение от работодателя, което във всички случаи се свързва с накърняване на важни обществени интереси или лични интереси на работниците и служителите. С разпоредбата на чл. 405, изр. второ от КТ е изключен суспензивният ефект на жалбата при оспорване на ПАМ и актът подлежи на предварително изпълнение по силата на закона. Предпоставките на чл. 60, ал.1 АПК се презумират, тъй като законодателят е приел, че са налични с оглед категорията обществени отношения, спрямо които е допуснато нарушението. Разбирането, че с предварителното изпълнение ще се предотврати настъпването на вредни последици или ще бъдат заличени такива, изисква и строго спазване на принципа на съразмерност между административната принуда и обществената полза от нейното прилагане. Контрол-

ните органи трябва да упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо, да прилагат онези мерки, които са по-благоприятни за работодателя, ако и по този начин се постига целта на закона. Те са длъжни служебно да съберат всички относими доказателства.

За нарушения при начисление и плащане на трудови възнаграждения във висшите училища контролните органи издават предписания. Предписанията са отделен вид принудителни административни мерки, но също така се използват и като „родовото понятие за изричен индивидуален административен акт, който се издава в писмена форма за прилагане на принудителни административни мерки“⁴.

1.1. Основания за законосъобразност на предписанията

Като индивидуален административен акт, с който се засягат права и се създават задължения за работодателя, принудителните административни мерки-предписания, следва да отговарят на изискванията за законосъобразност по смисъла на чл. 146 АПК.

1.1.1. Компетентност на контролния орган

Първата предпоставка за законосъобразност на предписанията като вид ПАМ е да са издадени от компетентен контролен орган. Контролни органи на ИА „ГИТ“ са инспекторите. В Устройствения правилник на ИА „ГИТ“ за инспекторите и юрисконсултите, както и ръководителите на административни звена в специализираната администрация в Централното управление, са предвидени правомощия на инспектор по труда за цялата територия на Република България. За останалите служители на териториалните дирекции „Инспекция по труда“ компетентността на контролен орган е ограничена в териториалния обхват на съответната дирекция или на Столичната община за служителите на дирекция „Инспекция по труда Софийска област“. Териториалната компетентност на контролните органи се определя и изменя с изрична заповед на изпълнителния директор на ИА „ГИТ“.⁵

³ В този смисъл Реш. №16336 от 09.12.2013 г. на ВАС по адм. д. №5078/2013г., VII о.

⁴ Мръчков, В. и др. Цит. съч., с. 1158.

⁵ Устройствен Правилник на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, Приет с ПМС № 313 от 5.10.2022 г., обн., ДВ, бр. 81 от 11.10.2022 г.

При извършени проверки във висши училища материалната компетентност на инспекторите се ограничава до произнасяне относно наличието на извършени нарушения на действащи нормативни актове и вътрешни актове на висшето училище, нарушения, свързани с начисляването във ведомости за заплати на сума по-малка от тази, която работодателят е изплатил на работника или служителя за извършената от него работа, нарушения за спазването на нормалната продължителност на работното време и нарушения при разпределението на работното време на академичния състав, работниците и административния персонал⁶. Контролните органи не могат да разпореждат на висшето училище какви норми да бъдат приети в правилниците, с които то урежда дейността си, в т.ч. и тези, които се отнасят за начина на формиране на трудовите вознаграждения на преподавателите вследствие на изпълнен норматив и учебна натовареност. Компетентността на инспекторите се ограничава само до преценката дали се спазват действащите разпоредби и извършени ли са нарушения на трудовото законодателство, но при съобразяване със спецификите на трудовите правоотношения във висшите училища. Недоброто познаване на специфичните правила, по които се планира и отчита учебната натовареност, изготвя учебното разписание, разпределя работното време и съотнасянето им към различните форми на обучение, създава реални предпоставки от установяване на несъществуващи нарушения на трудовото законодателство и прилагане на принудителни административни мерки, с които контролните органи излизат извън границите на своята материална компетентност, в т.ч. разрешавайки трудов спор, който подлежи на разглеждане от общите съдилища. Законът за висшето образование препраща към Кодекса на труда в §4д, т.1 ДР на КТ по отношение на определяне на понятието „основен трудов договор“ за академичните длъжности, но това, че при сключване на трудовите договори с преподавателите се спазват разпоредби на Кодекса на труда, не означава, че кодексът е единственият нормативен акт, приложим за трудовите правоотношения във висшите училища. В тази

връзка като пример за превишаване пределите на материалната компетентност на контролните органи може да бъде посочен даването на задължително предписание работодателят да начисли трудово вознаграждение в разчетно-платежната ведомост на определен преподавател съобразно последно подписаното от него допълнително споразумение към трудовия договор без да се взема предвид, че в даденото висше училище всяка година brutното трудово вознаграждение се формира въз основа на годишна планова учебна натовареност и изпълнение на определен годишен норматив часове. По тази причина работодателят не може да изплати вознаграждение за труд, който не е положен, независимо че съгласно нормите на Кодекса на труда отношенията между работодател и преподавател са уредени в последно подписаното допълнително споразумение и работодателят не може едностранно да променя съдържанието на трудовото правоотношение.

1.1.2. Спазване на установената форма

Чл. 59 АПК съдържа всички нормативни изисквания за форма на индивидуалния административен акт, като в това понятие се включва не само писмения вид, но и съдържанието на акта. Съгласно чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК актът задължително съдържа фактическите и правните основания за издаването му, т.е. трябва да бъде мотивиран. Наличието на този задължителен реквизит е условие за законосъобразност на акта и неспазването му води до опорочаване на акта и неговата недействителност. Мотивите следва да сочат какви фактически констатации е направил контролният орган при издаването на акта и въз основа на какви доказателства. Задължителните предписания трябва да са мотивирани по отношение липсата или наличието на конкретните законоустановени изисквания, както и да посочват фактите и доказателствата, въз основа на които се извеждат.

Изискването за мотивиране представлява една от гаранциите за законосъобразност на акта, които законът е установил за защита на правата на страните в административното производство. Тази гаранция се проявява в

⁶ Изброяването не е изчерпателно.

две насоки: с излагане на мотиви се довеждат до знанието на висшето училище съображенията, по които контролният орган издава административния акт, което подпомага работодателя в избора му на защита, а от друга страна, улеснява контрола върху законосъобразността на акта при евентуално оспорване. Недостатъчни, неточни и нелогични мотиви водят до невъзможност да се разбере от какви съображения се е ръководил контролният орган и в трайната практика на съдилищата се приема, че всъщност липсват мотиви. Неизлагането на мотиви към административния акт е нарушение на формата и съставлява самостоятелно основание за отмяната му. Това нарушение е особено съществено, тъй като засяга непосредствено правото на защита поради неизлагане на съображения за издадените предписания, респ. приложените ПАМ, в резултат на което висшето училище не може да организира защитата си при оспорване законосъобразността на акта по съдебен ред. На следващо място това нарушение засяга не само правото на защита на адресата на административния акт, но то ще възпрепятства и съда да упражни контрол за законосъобразност върху акта, тъй като последният не може да установи правилни ли са съображенията на административния орган, довели до издаване на обжалвания индивидуален административен акт.

Правното основание за издаване на акта също трябва да посочено точно, а не да се извършва общо позоваване на чл. 404 КТ.

1.1.3. Спазване на административнопроизводствени правила

Производството по прилагане на ПАМ започва по инициатива на контролния орган или по предложение на синдикална организация. Специалната разпоредба на чл. 404, ал. 1 КТ дерогира общите разпоредби на АПК и подадено искане или сигнал от гражданин или организация може да бъде единствено основание за извършване на проверка, но не и за образуване на административно производство по прилагане на ПАМ.

Спазването на административнопроизводствените правила предполага спазване и на основните принципи на АПК истинност и служебно начало. Административните актове

се основават на действителните факти от значение за случая. АПК съдържа императивно изискване органът да извърши преценка на всички факти и доводи от значение за случая. Принципът на истинност, макар и процесуален, е в силна връзка с материалната законосъобразност. От особено значение в тази насока е спазването на чл.35 от АПК, изискващ актът да се издаде след като са изяснени фактите и обстоятелствата по случая, и чл. 36 от АПК за служебно събиране на доказателства от контролния орган като проявление на принципа на служебното начало.

Не всяко нарушение на процесуалните правила обаче би било основание за отмяна на административния акт, а само това, което е съществено. Едно нарушение е съществено по см. на чл. 146, т. 3 АПК и е основание за отмяна на административния акт, когато е повлияло или да е могло да повлияе на съдържанието на акта или да е довело до нарушаване правото на защита на адресата. Съществените нарушения на административнопроизводствените правила, допуснати от контролния орган при издаване на предписанията, са основание за тяхната унищожаемост (незаконосъобразност), но не и за нищожност. За да бъдат основание за обявяване на акта за нищожен, тези нарушения трябва да са толкова съществени, че да опорочават административното производство като цяло, т.е. това производство да е проведено при пълна липса на законово уредената процедура, при неуведомяване на работодателя и лишаването му от правото да участва в административното производство, при неизясняване на фактите и несъбиране на доказателства.

1.1.4. Съответствие с материалноправни разпоредби

Израз на академичното самоуправление, като част от установената със закон академична автономия, е правото на висшето училище по чл. 21, ал. 1, т. 2 ЗВО в правилници да определя как се формира общата нормативна заетост на академичния състав, извършващ учебна, учебно-методическа и научноизследователска дейност, организацията на работното време, отчитането и заплащането на труда на преподавателите. Академичната автономия не може да се нарушава чрез намеса в дейността

на висшето училище, поради което при прилагане на ПАМ, индивидуалният административен акт, в който се съдържа, трябва да е издаден в съответствие не само с Кодекса на труда, но и при съобразяване с разпоредбите на вътрешните актове на висшето училище.

1.1.5. Съответствие с целта на закона

ПАМ имат превантивно действие и се налагат във връзка с необходимостта от приоритетна и засилената защита на правата и интересите на работниците и служителите. При извършването на контролна дейност инспекторите и служителите, които имат правомощия на инспектор, действат при условията на оперативна самостоятелност. Тази самостоятелност обаче не изключва спазване на нормативните условия. Издаден в рамките на оперативна самостоятелност акт подлежи на контрол за законосъобразност, а той освен преценката дали контролният орган не е нарушил съответните законови рамки включва в себе си и отговор на въпроса дали той не е упражнил превратно така предоставеното му право на оперативна самостоятелност и съответства ли взетото решение на целта на закона.⁷ Оперативната самостоятелност винаги има определени рамки, извън които контролният орган не може да решава въпроса по целесъобразност. А в рамките на тези права изборът, който може да направи измежду две или няколко възможни и законосъобразни решения следва да бъде подчинен на целите на закона. Обратното-ползването на предоставените правомощия за други непредвидени в закона цели би представлявало превратно упражняване на власт. Съобразяването на тези изисквания при издаването на актовете по свободна преценка е въпрос за законосъобразност на акта, поради което и по тези въпроси те подлежат на контрол от страна на съда.

В случай, че ПАМ се приложат при превратно упражняване на власт и с издаването на задължителни предписания контролните органи упражняват правомощията си не за осъществяване на интереса, който е установен

от закона, ще бъде постигнат противоположен резултат чрез законосъобразни средства, т.е. постигната цел, която не съответства на целта на закона. Отклонението от правилото административният акт да бъде издаден за целите, основанията и по реда, установен в закона, е в нарушение на принципа на законност и представлява отменително основание по чл.146, т.5 АПК.

1. Вътрешен ход на производството по инспектиране на труда

Планираното и непланираното инспектиране от контролните органи на ИА ГИТ се извършва при спазване на утвърдена от изпълнителния директор на агенцията Процедура за инспектиране на ИА „Главна инспекция по труда“.⁸ Инспектиращият екип се състои от минимум двама служители, от които единият с инспекторски правомощия. Освен екипът, от директора на съответната териториална дирекция „Инспекция по труда“ се определя и водещият инспектор. Процедурата предвижда преди посещение в обект на контрол ръководителят на екипа за проверката да отбележи проверката в информационната система на ИА ГИТ „с цел всеки инспектор от страната да е запознат, че **ще бъде образувано административно производство** спрямо конкретен работодател и обект“⁹. Приключването на проверката трябва да бъде извършено до един месец от образуване на производството в сроковете по чл.57 АПК. Според т.7 от Процедурата за инспектиране приключването на проверката се изразява в провеждане на ключителна среща с работодателя или негов представител, оформяне на протокола за извършена проверка с всички ПАМ чрез „Системата за създаване на протоколи и АУАН“, връчване на протокола за извършена проверка в тридневен срок от издаването му с препратка към чл. 61 АПК и чл.18а АПК. При извършена първоначална проверка на работодател, при която не се констатира нарушения, в срок до един месец от образуване на производството се изготвя по образец **констативен протокол**

⁷ Тълкувателно решение №4/22.4.2004г. на ОС на ВАС по т. д. №4/2002 г. на ОС.

⁸ Заповед №3-0188/24.02.2022г. на изпълнителния директор на ИА „ГИТ“ за утвърждаване на изменение и допълнение на Процедура за инспектиране на ИА „Главна инспекция по труда“ ведно с приложена към нея Процедура за инспектиране, версия 7, дата 24.02.2022 г., 8 с.

⁹ Пак там. с. 4.

за липса на нарушения.

Утвърдената вътрешна процедура и препратките към разпоредби от АПК недвусмислено показват, че с началото на всяка една проверка се образува производство по издаване на индивидуален административен акт по смисъла на АПК. Вътрешният акт не е нормативен акт и с него не може да се предвиди специално административно производство, което не е уредено в АПК. За разлика от съставянето срещу конкретно лице на акт за установяване на административно нарушение, образуването на административно производство не се извършва спрямо конкретен адресат, а за издаване на индивидуален административен акт, обективиран във вид документ с наименование съгласно нормативния акт, по силата на който се издава. От контролните органи не се разграничава проверката като съвкупност от действия за установяване на определени факти и обстоятелства от значение за конкретен случай относно спазване на трудовото законодателство от образуването на административно производство по АПК, което завършва винаги с административен акт. Такъв индивидуален административен акт по глава деветнадесета, раздел първи на Кодекса на труда са единствено принудителните административни мерки. При образувано административно производство по реда на АПК не съществува правна възможност същото да приключи със съставяне на констативен протокол. Такъв е логично да бъде изготвян за резултатите от всяка проверка без преди това да се образува административно производство. По силата на чл. 402, ал. 1, т. 2 КТ контролните органи в рамките на своята компетентност имат право да изискват от работодателя обяснения, сведения и представяне на всички необходими документи, книжа и заверени копия от тях във връзка с упражняването на контрола. Изпълнението на тези правомощия не е обвързано със задължително образуване на административно производство по АПК. Такова се изисква само при наличие на предпоставките за прилагане на ПАМ.

За прилагането на принудителни административни мерки е утвърдена отделна

процедура от изпълнителния директор на ИА ГИТ.¹⁰ В процедурата е предвидена възможност административното производство по прилагане на ПАМ да бъде образувано и по инициатива на граждани, предвижда проверка на допустимостта на искането или сигнала, отстраняване на недостатъци в искането и прекратяване на производството по чл.30, ал.2 от АПК, докато съгласно чл. 404 КТ административното производство може да бъде образувано само служебно от контролните органи или по предложение от синдикалните организации.

2. Пасивна легитимация при оспорване на ПАМ

В статията предмет на разглеждане е и въпросът за пасивната легитимация при обжалване пред съд на издадения индивидуален административен акт, какъвто представлява актът за прилагане на принудителните административни мерки по чл.404, ал.1 от КТ.

Принудителните административни мерки подлежат на предварително изпълнение по силата на закона и обжалването им не спира тяхното изпълнение. Чл.405 от КТ препраща към Административнопроцесуалния кодекс, поради което протоколът от извършена проверка, съдържащ дадени задължителни предписания на юридическото лице-работодател може да бъде обжалван по административен ред пред изпълнителния директор на ИА ГИТ по реда на глава шеста от АПК. В съдебната практика до момента се приема, че изпълнителният директор на ИА ГИТ е по-горестоящ административен орган по смисъла на чл.93, ал.1 от АПК спрямо издателите на ПАМ, но при оспорване на актове по чл.404, ал.1 от КТ, издадени от същите инспектори на агенцията като контролни органи по смисъла на чл.21 от Устройствения правилник на ИА ГИТ, приема, че те не действат като административен орган по смисъла на §1, т.1 от ДР на АПК. Върховният административен съд приема, че инспекторите към дирекциите „Инспекция по труда“ са длъжностни лица, които изпълняват възложени им от съответните директори конкретни трудови или служебни функции и издаваните от тях актове следва да се считат

¹⁰ Процедура по прилагане на принудителни административни мерки, версия 6, дата 24.02.2022г., 7 страници.

за актове на дирекциите „Инспекция по труда“, поради което при оспорването им като ответници по тях трябва да бъдат конституирани съответните дирекции „Инспекция по труда“, а не длъжностните лица - инспектори при тези дирекции, които са изготвили и подписали оспорения акт. По дела, по които са конституирани като ответници издателите на индивидуалния административен акт (ПАМ), а не съответната териториална дирекция „Инспекция по труда“, ВАС счита, че е налице неправилно конституиране на страните по делото и съществен порок, който има за последица недопустимост на съдебното решение, постановено с участието на ненадлежащи страни.¹¹

Посочената съдебна практика не кореспондира с разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс, който признава административна правосубектност на определен кръг носители на административни правомощия, съдържа ясна дефиниция на понятието индивидуален административен акт и очертава кръга на издателите на този вид административни актове. Орган на изпълнителната власт е изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“. Изпълнителната агенция е централна администрация на изпълнителната власт, администрация към министъра на труда и социалната политика¹² и като такава агенцията, в т.ч. нейно териториално поделение, не може да издава индивидуални административни актове.¹³ Те се издават от административни органи, каквито са изпълнителният директор и инспекторите като носители на административни правомощия, овластени със закон. Съгласно чл. 153, ал. 1 АПК ответник

е не администрацията, а „органът, издал административния акт“. Съгласно §1, т. 1 ДР на АПК „Административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Следва да се прави разлика между държавното учреждение – административна структура и административен орган. В една административна структура може да има множество административни органи и всеки от тях има собствена компетентност, която е в рамките на функциите на административната структура¹⁴. Всяка една от дирекциите „Инспекция по труда“ (ДИТ) е териториална дирекция, част от специализираната администрация на изпълнителната агенция и териториално поделение към Главна дирекция „Инспекция на труда“.¹⁵ ДИТ не притежава пасивна процесуална легитимация, за да бъде ответник при оспорване пред административния съд на законосъобразността на индивидуалния административен акт, в който са обективирани ПАМ, за разлика от производствата по ЗАНН, където съгласно чл.61, ал.1 от ЗАНН (в редакцията преди изм. ДВ, бр.109/2020г.) се призовава „учреждението или организацията, чийто орган е издал наказателното постановление или електронния фиш“, а към 2023г. само при обжалване и протестиране на електронен фиш.¹⁶

Спазването на разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс в административните производства по издаване на индивидуални административни актове, чрез които се прилагат принудителни административни мерки по чл.404, ал.1 от КТ, налага

¹¹ Реш. № 5914 от 22.05.2015 г. на ВАС по адм. д. № 479/2015 г., VI о.; Решение № 13569 от 14.12.2015 г. на ВАС по адм. д. № 7971/2015 г., VI о.; Реш. № 16083 от 4.12.2013 г. на ВАС по адм. д. № 9681/2013 г., VI о.

¹² Закон за администрацията, обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г., посл. изм. ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

¹³ Устройствен Правилник на ИА „Главна инспекция по труда“, приет с ПМС № 2/ 13.01.2014 г., обн., ДВ, бр. 6/ 21.01.2014 г., в сила от 29.01.2014 г., отм., ДВ., бр.81/11.10.2022 г.; Устройствен Правилник на ИА „Главна инспекция по труда“, Приет с ПМС № 313 от 5.10.2022 г., обн., ДВ, бр. 81 от 11.10.2022 г.

¹⁴ В този смисъл: Опр. № 11998 от 10.10.2017 г. на ВАС по адм. д. № 10851/2017 г., VII о., Реш. № 17 от 7.02.2018 г. на АдМС - Габрово по адм. д. № 238/2017 г.

¹⁵ Устройствен Правилник на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, приет с ПМС № 313 от 05.10.2022 г., обн., ДВ, бр. 81 от 11.10.2022 г.

¹⁶ Тълкувателно постановление № 3 от 28.04.2023 г. на ОСС от НК на ВКС по т. д. № 5/2022 г., Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, докладвано от съдиите Славина Владова и Деница Вълкова;

необходимостта от нормативно уреждане на въпроса контролните органи на инспекцията по труда действат ли като административни органи при издаване на актове, подлежащи на обжалване по реда на АПК. Правно недопустимо е изпълнителният директор на ИА ГИТ да бъде по-горестоящ административен орган на несъществуващ по-долустоящ административен орган, който от една страна по силата на Кодекса на труда има правомощия да прилага принудителни административни мерки и това става чрез издаване на индивидуален административен акт, а от друга този орган се приема само за контролен, но не и за административен орган по смисъла на §1, т.1 от ДР на АПК. Тълкуването на чл.93, ал.1 от АПК води до извода, че оспореният по административен ред акт се издава от административен орган, който е подчинен на изпълнителния директор на ИА ГИТ, но в качеството му не на работодател, а на административен орган. При мотивирано решение на изпълнителния директор, с което се отхвърля жалба срещу ПАМ, на обжалване подлежи първоначалният административен акт, чийто издател не е дирекция „Инспекция по труда“, а конкретни инспектори, които следва да бъдат конституирани като ответници от съда в качеството на орган, издал административния акт. Друг въпрос, на който трябва да бъде даден ясен отговор, е и двамата проверяващи ли е необходимо да подпишат административния акт, с който се прилагат ПАМ и водещият инспектор ли се приема за издател на административния акт или двамата служители, участвали в проверката.

В заключение може да бъде отправена препоръка за промяна на нормативната уредба (особено за производствата по чл. 404, т. 1 КТ) в посока проверката, извършвана от контролните органи да не се възприема като част от административното производство по прилагане на ПАМ, тъй като образуването на административно производство се извършва с цел издаване на индивидуален административен акт и не съществува правна норма, по силата на която производството да завърши с издаване на констативен протокол, както се процедира от инспекторите при липса на извършено нарушение. Контролните органи имат право да изискват от работодателя доку-

менти, обяснения, сведения, но тези действия са в рамките на законовите им правомощия за осъществяване на контрол и не изискват образуване на административно производство. Такова се образува само, ако е необходимо издаване на индивидуален административен акт, особено такъв, с който се прилагат ПАМ. За да се породи като правна последица задължение за контролния орган служебно да образува административно производство, в рамките на което да упражни правомощието си за даване на задължителни предписания, трябва по безспорен начин да е установено извършено от работодателя нарушение. Ако проверката не е част от административното производство, в хода на същата контролните органи могат извършат и преценка съществува ли спорност на претендираното право, за което са сезирани и притежават ли материална компетентност производството да започне по тяхна инициатива, а така също дали с действията си не нарушават императивната забрана за намеса в академичната автономия на висшите училища.

Възможни промени в нормативната уредба в областта на контрола за спазване на трудовото законодателство биха били принудителните административни мерки, които включват даване задължителни предписания и срок за изпълнението им, да се прилагат чрез издаване на индивидуален административен акт, но въз основа на констативен акт, съставен от контролните органи на инспекцията по труда. Актът да се връчва на работодателя, който в определен от закона срок да има възможност да подаде възражение. Необходимо е също така ясно да бъде уредено едноличен или колективен орган издава индивидуалния административен акт за прилагане на принудителни административни мерки с оглед практиката на инспекцията по труда протоколите със задължителните предписания да се подписват от двама служители.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев, Е. Мингов, Коментар на Кодекса на труда. Тринадесето преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2021, с.1140, с.1155, ISBN 978-619-226-197-9./

Mrachkov, V., K. Sredkova, A. Vasilev, E. Mingov, Komentar na Kodeksa na truda. Trinadeseto preraboteno i dopalнено издание. S.: Sibi, 2021, s.1140, s.1155, ISBN 978-619-226-197-9.

Устройствен Правилник на Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда”, приет с ПМС № 2/ 13.01.2014 г., обн., ДВ, бр. 6/ 21.01.2014 г., в сила от 29.01.2014 г., отм., ДВ., бр.81/11.10.2022 г./ Ustroystven Pravilnik na Izpalnitelna agentsia “Glavna inspektsia po truda”, priet s PMS № 2/ 13.01.2014 g., obn., DV, br. 6/ 21.01.2014 g., v sila ot 29.01.2014 g., otm., DV., br.81/11.10.2022 g.

Устройствен Правилник на Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда”, Приет с ПМС № 313 от 5.10.2022 г., обн., ДВ, бр. 81 от 11.10.2022 г. /USTROYSTVEN PRAVILNIK na Izpalnitelna agentsia “Glavna inspektsia po truda”,

Priet s PMS № 313 ot 5.10.2022 g., obn., DV, br. 81 ot 11.10.2022 g.

Заповед № 3-0188/24.02.2022 г. на изпълнителния директор на ИА ГИТ за утвърждаване на изменение и допълнение на Процедура за инспектиране на ИА „Главна инспекция по труда“ // Zapoved №3-0188/24.02.2022 g. na izpalnitelna direktor na IA GIT za utvarzhdavane na izmenenie i dopalnenie na Protsedura za inspektirane na IA „Glavna inspektsia po truda“

Процедура за инспектиране, версия 7, дата: 24.02.2022 г., 8 с. // Protsedura za inspektirane, versia 7, data 24.02.2022g., 8 s.

Процедура по прилагане на принудителни административни мерки, версия 6, дата: 24.02.2022 г., 7 с. // Protsedura po prilagane na prinuditelni administrativni merki, versia 6, data 24.02.2022g., 7 s.