

Обжалване на актовете на Инспекцията по труда по разрешаване на уволнение

Васил Петров*

Summary: The material argues that the refusal under art. 333 of Bulgarian Labour Code of 1986 by the Bulgarian Labour Inspection office to permit the dismissal of certain vulnerable categories of employees protected by law constitutes individual administrative act under art. 21 of Bulgarian Administrative Procedure Code of 2006 and that therefore is subject of judicial control before administrative courts.

Keywords: Art. 333 of Bulgarian Labour Code, Labour Inspection office, permission of dismissal, vulnerable categories of employees protected by law, individual administrative act, art. 21 of Bulgarian Administrative Procedure Code, judicial control, administrative courts.

Доктрината и практиката по Кодекса на труда⁶⁹ (КТ) по въпроса на правната същност и последици на правото на уволнение и от поставянето му под условие на разрешаването му от Инспекцията по труда (ИТ) или от синдикални органи в определени от закона случаи винаги са били безпротиворечиви и еднозначни⁷⁰. Подобна безпротиворечивост и стабилност на теорията и практиката, както и в голяма степен на законодателството, е изключително полезна. Те създават стереотипи на поведение, които спестяват време и усилия, внасят яснота в правоотношенията и са модел на продължително законосъобразно поведение на правните субекти⁷¹.

В същото време обаче придържането към определени утвърдени в доктрината и практиката становища не трябва да бъде безкритично. В противен случай съществува риск да не бъдат отчетени промените както в правната уредба, така и в обществени отношения, които са стояли в една или друга степен в основата на едно или друго утвърдено становище.

Настоящият доклад излага ново схващане за правната същност и възможността за обжалване на отказите на ИТ за разрешаване на уволнение при предварителната закрила при уволнение по чл. 333 КТ. Застъпено е разбирането, че както разрешението, така и отказът на ИТ да разреши уволнение на работник или служител представляват индивидуални административни актове (ИАА), както и че *de lege lata* единствено работодателят има правен интерес от обжалването на тези ИАА по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Утвърденото в доктрината и практиката схващане на актовете на ИТ при предварителната закрила може да бъде обобщено по следния начин:

- предварителната закрила при уволнение цели да забрани изобщо уволнението или да го разреши като го постави в зависимост от получаването на предварително разрешение от определен държавен или синдикален орган, за да предотврати прибръзани, пристрастни или несправедливи уволнения;

* Младши съдия в СГС; редовен докторант по административно право и процес в ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“.

⁶⁹ Обн., ДВ, бр. 26 от 01.04.1986 г., в сила от 01.01.1987 г., изм. и доп. многократно, посл. изм., ДВ, бр. 104 от 11.12.2007 г.

⁷⁰ Вж. **Мръчков, В.** Трудово право. 4 изд. С., Сиби, 2004, с. 611-622; **Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев.** Коментар на Кодекса на труда, 8 изд. С., Сиби, 2007, с. 939-956. Също прегледите на съдебната практика на ВКС по трудови дела на **Мръчков, В.** Преглед-03, Юридически свят, 2004, № 2, с. 200-201, Преглед-04, Юридически свят, 2005, № 2, с. 143-146, Преглед-05, Юридически свят, 2006, № 2, с. 171-173, Преглед-06, Юридически свят, 2007, № 2, с. 158-161, Преглед-07, Юридически свят, 2008, № 2, с. 210-213, Преглед-08, Юридически свят, 2009, № 2, с. 189-192. Опр.5101-2003-V о., ВАС, опр.7501-2010-VI о., ВАС.

⁷¹ **Сталев, Ж.** Стабилност на законодателството, Съвременен право, 2002, № 6, с. 8.

- предварителната закрила се прилага за трудови правоотношения, възникнали от трудов договор и конкурс, за определени категории работници и служители в зависимост от личното положение, в което те се намират при функционирането на тяхното трудово правоотношение, при посочени в КТ основания за уволнение;

- работодателят е длъжен да подаде писмено искане до ИТ, което се отнася до всеки работник или служител, чието уволнение се иска. То трябва да бъде и мотивирано – в него трябва да се посочат фактичкото и правно основание за исканото разрешение, както и съображенията си за него;

- когато се касае за проектирано уволнение на трудоустроен или страдащ от определени болести⁷² работник или служител работодателят трябва и да поиска предварително и становище на Териториалната-експертна лекарска комисия (ТЕЛК) относно „адаптацията на организма [на работника или служителя] при евентуална промяна в условията на труда“, към което трябва да приложи събраната от него медицинска документация;

- ИТ извършва самостоятелна преценка и въз основа на данните по конкретния случай разрешава или отказва уволнението, като отговаря изрично и писмено на работодателя;

- разрешението или отказът на ИТ са окончателни, не е задължително да бъдат мотивирани и не подлежат на обжалване пред никакъв орган;

- разрешението не прави последващото уволнение законно, ако други изисквания на закона не са били спазени; липсата на разрешение (включително и поради отказ за издаването му) прави извършеното уволнение незаконно само на това основание. Незаконно е и уволнение, при което липсва и становище на ТЕЛК в хипотезите на уволнение на трудоустроен или страдащ от определени болести работник или служител.

Това, което прави впечатление при прегледа на горното становище, е липсата на ясно становище в доктрината или в практиката на въпроса каква е правната същност на разрешението за уволнение и на отказа за разрешаване на уволнение като юридически акт. Несъмнено е, че се касае именно за юридически акт, предвид цитираните безспорни в доктрината и практиката правни последици от разрешението и отказа (а и от липсата на разрешение). В същото време отговорът на този въпрос е особено съществен с оглед на извода, който се тегли в доктрината и практиката, за необжалваемост на разрешението и отказа за разрешаване на уволнение.

Предвид обхвата на настоящия доклад ще се ограничи само да очертая своето становище по посочения въпрос, без да се впускам в подробна критика на утвърденото становище, историческите му корени и правилността и неправилността му при предишната и сегашната правна уредба и икономическа система. Ще се ограничи само с анализа и съпоставянето му с действащото право. Според мен то води до недвусмисления извод, че разрешението на ИТ за уволнение и отказът за разрешаване на уволнение по чл. 333 КТ представляват ИАА по см. на чл. 21 АПК.

Всички елементи от легалното определение⁷³ са налице:

- изрично волеизявление (в случая в писмена форма);

- на административен орган (ИТ несъмнено действа като властнически орган, с упражняването на чийто властнически функции законът свързва правото на едно частно лице да упражни едно потестативно гражданско право спрямо друго частно лице);

⁷² Определени в Наредба № 5 от 20.02.1987 г. за болестите, при които работниците, боледуващи от тях, имат особена закрила съгласно чл. 333, ал. 1 от Кодекса на труда (обн., ДВ, бр. 33 от 28.04.1987 г., в сила от 01.01.1987 г.).

⁷³ За ИАА по см. на чл. 21 АПК вж. **Тодоров, Ив. – В: Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.** Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С., Сиела, 2006, с. 88-96; **Лазаров, К.** Административният акт – понятие и видове, Юридически свят, 2008, № 1, с. 15-19.

- с което се създават законни изгоди (в случая възможността⁷⁴ на работодателя да предприеме уволнение в хипотезата на издадено разрешение за уволнение);
 - или се засягат законни интереси (в случая законният интерес на работодателя да предприеме уволнение в хипотезата на отказ за разрешаване на уволнение)⁷⁵;
 - на гражданин или организация (работодател може да бъде и физическо, и юридическо лице, както и непersonифициран правен субект – вж. § 1, т. 1 от ДР на КТ)⁷⁶.

Колкото до работника и служителя разрешението или отказът за разрешаване на уволнение представляват ИАА, но не го засягат пряко. Те по никакъв начин не засягат неговата правна сфера. Той не е техен адресат, те не създават за него никакво задължение, нито непосредствено засягат правото му на труд. Няма непосредствено засягане, защото връзката между застрашаването или засягането на правото на труд и разрешението на ИТ е опосредена, и то от частноправен акт – заповедта за уволнение на работодателя. Непосредствено засяга правото му на труд именно последната.

Остава да обсъдим въпроса със защитата срещу незаконосъобразното разрешение или отказ за разрешаване на уволнение на ИТ. Работодателят има правен интерес да обжалва както отказа, така и разрешението за уволнение, тъй като в първия случай последващото уволнение винаги е незаконосъобразно, а в последния случай разрешението може да страда от определен порок и така да опорочи и заповедта за уволнение на работодателя. Основанията за обжалване са петте основания за отмяна по чл. 146 АПК. Понеже става дума за актове, издавани в условията на оперативна самостоятелност, главните основания за обжалване вероятно ще бъдат немотивираността на разрешенията и на отказите и въобще нарушения на формата на ИАА (чл. 59 АПК).

Работодателят може да обжалва отказа или разрешението на ИТ както по административен ред, така и по съдебен ред при условията и в сроковете по АПК – Глава VI и Дял IV. Разрешението за уволнение и отказът се издават от дирекцията „Инспекция по труда“, в чийто район се намира седалището на работодателя. Следователно за горестоящ административен орган за целите на обжалването по административен ред би трябвало да се смята изпълнителният директор на Главната инспекция по труда⁷⁷. Той има общите правомощия по чл. 97 АПК. По съдебен ред пък подлежи на обжалване първоначалното разрешение за уволнение или отказът да се разреши уволнение, ако работодателят е избрал да не ги обжалва по административен ред, ако горестоящият административен орган ги е потвърдил или ако последният не се е произнесъл в определен срок след като е бил сезиран

⁷⁴ Става дума именно за възможност, а не за гарантирано от закона субективно право, доколкото такава е налице, ако съществува основание за уволнение по см. на КТ, който факт Инспекцията по труда не проверява при издаването на разрешението си.

⁷⁵ За разграничението между субективното право и законния интерес в административното право вж. **Лазаров, К.** Въпроси на съдебното обжалване по Закона за административното производство. С., изд. БАН, 1975 г., с. 51-54.

⁷⁶ Легалната дефиниция на понятието организация по § 1, т. 2 от ДР на АПК според мен е достатъчно широка, за да обеме и случаите на работодател непersonифициран субект по КТ. По-правилно обаче е работодателят непersonифициран субект да се смята за юридическо лице със специална (работодателска) компетентност, създадено *expressis verbis* от нормата на § 1, т. 1 ДР на КТ. Вж. по този въпрос **Мръчков, В.** Трудово право, цит. съч., с. 186, бел. под линия № 1.

⁷⁷ Използваните от Устройствения правилник на Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ (обн., ДВ, бр. 44 от 09.05.2008 г., приет с ПМС № 83 от 22.04.2008 г., изм., бр. 43 от 2009 г., изм., бр. 35 от 2010 г.) термини „обща и специализирана администрация“, „дирекция“, „изпълнителен директор“ и пр. не трябва да ни заблуждават, че става дума за администрация, за звено, изпълняващо единствено подпомагащи функции по смисъла на Закона за администрацията. Касае се всъщност за административни органи и административнонаказващи органи. Така и **Ред за обжалване на административните актове, издавани от органите на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“**, Информационен бюлетин на труда, 2006, № 2, с. 55.

(чл. 145, ал. 2, т. 1 вр. чл. 149 АПК). На обжалване по съдебен ред подлежи и решението на горестоящия административен орган, с което той изменя или отменя решението на дирекцията „Инспекция по труда“, с което тя разрешава или отказва разрешаването на уволнение на работник или служител.

На обжалване по административен и съдебен ред подлежи и мълчаливият отказ на ИТ да се произнесе по искане на работодателя за разрешаване на уволнение. В тази възможност се крие и едно от предимствата на застъпеното в настоящия доклад схващане за правната същност на разрешенията и отказите на ИТ за уволнение на работник и служител. В случай на неизпълнение на задължението за изрично произнасяне се открива възможността за обжалване както по административен, така и по съдебен ред, а в последна сметка и за принудително изпълнение срещу административен орган в случай на неизпълнение на съдебното решение за изрично произнасяне (чл. 290 вр. чл. 268, т. 2 и чл. 173, ал. 2 АПК)⁷⁸.

Компетентен първоинстанционен съд е било административният съд, в чийто район се намира седалището на дирекцията „Инспекция по труда“, който е издала разрешението или отказа за разрешаване на уволнение, било Административният съд – гр. София, в чийто район се намира седалището на горестоящия административен орган (изпълнителния директор на Главната инспекция по труда), когато последният е изменил или отменил разрешението или отказа на дирекцията „Инспекция по труда“. Решението на съответния административен съд във всички случаи подлежи на касационно оспорване от страните по делото, за което то е неблагоприятно, както и от главния прокурор и заместник главния прокурор при Върховната административна прокуратура. Поради факта, че разрешението и отказът за разрешаване на уволнение засягат пряко само работодателя, участие и възможност за обжалване от трети лица са изключени.

От друга страна, средството за защита на работника и служителя срещу незаконосъобразно разрешение за уволнение е косвеният контрол в гражданския процес – в производството пред гражданския съд по разглеждане на индивидуалния трудов спор по чл. 357 КТ. В това производство работникът или служителят може да релевира с възражение всички пороци на разрешението за уволнение като ИАА, водещи до неговата незаконосъобразност. В случая не може да се възрази, че косвеният контрол за законосъобразност на ИАА в гражданския процес е ограничен само до проверка на действителността на акта. Наистина, чл. 17, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс ограничава компетентността на гражданския съд относно възраженията за унищожаемост на ИАА, но само дотолкова доколкото страната, която прави възражението, е била или е могла да бъде конституирана като участник в производството по издаването и обжалването на акта, а в настоящия случай както стана ясно това е невъзможно. Следователно възражението за законосъобразност на работника и служителят е допустимо в гражданския процес относно законността на уволнението.

⁷⁸ Чл. 268, т. 2 АПК включва сред изпълнителните основания по АПК влезлите в сила и подлежащи на принудително изпълнение **решения** ... на административните съдилища. Разпоредбата не прави разлика между различните видове решения на административните съдилища и следователно тук се включват и решенията по чл. 173, ал. 2 АПК, с които в случаите на административни актове, издавани в условията на оперативна самостоятелност, съдът изпраща преписката на административния орган със задължителни указания за тълкуването и прилагането на закона. Задължението на административния орган е процесуално – да издаде административен акт, като се съобрази със задължителните указания на съда. За бездействието си той отговаря по реда на чл. 290 АПК, а бездействието му подлежи на обжалване по реда на чл. 296 АПК. Вж. в този смисъл опр. № 4866-2007-IV о., ВАС. Не мога да се съглася с квалификацията на **Еленков, Ал.** Обжалване на действията на органа по изпълнението, Търговско и конкурентно право, 2008, № 2, с. 43, бел. под линия № 6, на посоченото определение като „революционно“. Според мен поддържаното в определението тълкуване следва ясно от закона.

Остава да обсъдя целесъобразността на някои законодателни промени, предвид практическите последици от застъпването в настоящата статия схващане. Според мен такива се налагат, поради опасността откритата с посоченото становище възможност за правна защита и обжалване както по административен ред, така и по съдебен ред, при това в двуинстанционно производство. А това създава опасност за затрупване на съдилищата с много и при това несложни по своето естество спорове и отдалечаване на правната защита за работодателя (защото органите на ИТ може да бъдат изкушени да подадат неоснователни касационни жалби). Целесъобразно би било следователно да се предвиди, че решенията на административните съдилища по жалби срещу актове на органите на ИТ по разрешаване на уволнения са окончателни. По същите причини е целесъобразно да се изключи възможността за обжалване по административен ред пред изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Главната инспекция по труда“. Така на работодателя в крайна сметка ще остане възможността за едноинстанционно съдебно разглеждане на административния спор, което с оглед несложността на споровете и изискванията за бързина е напълно достатъчно. Би било целесъобразно и въвеждането на специални, по-кратки срокове за обжалването на разрешенията и отказите на областната инспекция по труда от общите в АПК.

Надявам се новият поглед върху становището за правната същност и възможността за обжалване на разрешенията и отказите на ИТ при предварителната закрила при уволнение да предизвика дискусия върху един проблем, който мисля, че незаслужено се подценява.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Еленков, Ал.** Обжалване на действията на органа по изпълнението, Търговско и конкурентно право, 2008, № 2.
2. **Лазаров, К.** Въпроси на съдебното обжалване по Закона за административното производство. С. , изд. БАН, 1975.
3. **Мръчков, В.** Трудово право, 4 изд. С. , Сиби, 2004.
4. **Мръчков, В. , Кр. Средкова, Ат. Василев.** Коментар на Кодекса на труда, 8 изд. С. , Сиби, 2007.
5. **Мръчков, В.** Преглед-03, Юридически свят, 2004, № 2, Преглед-04, Юридически свят, 2005, № 2, Преглед-05, Юридически свят, 2006, № 2, Преглед-06, Юридически свят, 2007, № 2, Преглед-07, Юридически свят, 2008, № 2, Преглед-08, Юридически свят, 2009, № 2.
6. **Пенчев, К. , Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.** Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С. , Сиела, 2006.
7. Ред за обжалване на административните актове, издавани от органите на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, Информационен бюлетин на труда, 2006, № 2.
8. **Сталев, Ж.** Стабилност на законодателството, Съвременно право, 2002, № 6.
9. **Лазаров, К.** Административният акт – понятие и видове, Юридически свят, 2008, № 1.

Докладът е рецензиран.