



Munich Personal RePEc Archive

**Contemporary role of the General labour
inspectorate executive agency for
protection of the rights of the parties of
employment relationships**

Dimitrova, Diana

University of Economics – Varna

2019

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/97664/>
MPRA Paper No. 97664, posted 23 Dec 2019 05:32 UTC

**СЪВРЕМЕННА РОЛЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА
АГЕНЦИЯ „ГЛАВНА ИНСПЕКЦИЯ ПО ТРУДА“
ЗА ЗАЩИТА ПРАВАТА НА СТРАНИТЕ
ПО ТРУДОВИТЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ**

*Гл. ас. д-р Диана Димитрова
Икономически Университет – Варна*

**CONTEMPORARY ROLE OF THE GENERAL LABOUR
INSPECTORATE EXECUTIVE AGENCY
FOR PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE PARTIES
OF EMPLOYMENT RELATIONSHIPS**

*Assist. Prof. Diana Dimitrova, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме

В доклада се изследват последните законодателни решения, касаещи правомощията на ИА Главна инспекция по труда с оглед потребностите на съвременния пазар на труда. Изследването е съсредоточено върху административноправните аспекти на проблематиката предвид принадлежността на органа към специализираната структура на държавната администрация. Въз основа на анализа се правят изводи и обобщения.

Ключови думи: Изпълнителна Агенция Главна инспекция по труда; правомощия; защита на права на страните по трудови правоотношения.

Abstract

The report examines the latest legislative solutions, concerning the powers of the General Labour Inspectorate Executive Agency considering the necessities of the contemporary employment market. The examination is concentrated on the administrative-law aspects of the problems, having in mind the subordination of this organ to the specialized structure of the state administration. Based on the analysis the author makes conclusions and summaries.

Key words: General Labour Inspectorate Executive Agency; powers; protection of the rights of the parties of employment relationships.

Въведение

Защитата на правата на работниците и служителите е пряко задължение на Изпълнителна Агенция Главна инспекция по труда (ИА ГИТ). В съвременната трансформация на трудовия пазар законодателят е дал свобода на договаряне на страните – работодател и работник или служител. От една страна тази свобода е положителна, даваща възможност за свободно договаряне на трудовите правоотношения, от друга все пак работодателят се намира във властническа позиция спрямо работника или служителя. За баланс на равнопоставеността на страните следва да бъде предвиден контролен механизъм. ИА ГИТ притежава именно такива контролни правомощия, но с предвидените изменения в Кодекса на труда (КТ)¹, Търговския закон (ТЗ)², Закона за обществените поръчки (ЗОП)³ Закона за гарантиране на вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя (ЗГВРСНР)⁴ и др. ѝ се придава непривична роля с намесата в гражданскоправни и търговски отношения. Това обосновава интереса на автора към поставяне на въпросите на полето на науката. Настоящата разработка няма претенциите за детайлно изследване, предвид ограничения обем. Същото ще бъде самостоятелен предмет в научните търсения на автора.

Цел на настоящата разработка е да се изследват правомощията на ИА ГИТ съгласно последните законодателни решения, съобразени с потребностите на съвременния пазар на труда. Акцентът е пос-

¹ Кодекс на труда, Обн., ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г. и бр. 27 от 4.04.1986 г., ...бр. 96 от 1.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., доп., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г бр. 92 от 6.11.2018 г., доп., бр. 79 от 8.10.2019 г.

² Търговски закон, Обн., ДВ, бр. 48 от 18.06.1991 г., в сила от 1.07.1991 г.,... бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г. бр. 83 от 22.10.2019 г., в сила от 22.10.2019 г

³ Закон за обществените поръчки, Обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., ...изм. и доп., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г... изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 83 от 22.10.2019 г., в сила от 1.11.2019 г.

⁴ ЗАКОН за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя, Обн., ДВ, бр. 37 от 4.05.2004 г., ..., изм., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г.

тавен върху административноправните аспекти на проблематиката предвид принадлежността на органа към специализираната структура на държавната администрация. Изследването се базира на последните изменения и допълнения, направени в националното законодателство. Въз основа на анализа се правят изводи и обобщения.

За реализирането на поставената цел авторът си поставя следните **задачи**:

1. да се изследват възникването и правомощията на ИА ГИТ като орган, упражняващ контрол;
2. да се изследват новите правомощия, предвидени в последните законодателни решения предвид нуждите на съвременния пазар на труда;
3. обосноваване на изводи и обобщения на база на извършения анализ.

Докладът е съобразен с националното законодателство към 31 октомври 2019 г.

Изложение

Предвид спецификата на трудовите правоотношения е необходим орган, който да упражнява контрол за спазване на трудовото законодателство и да защитава правата на работниците и служителите. В България може да се приеме, че създадения с указ на княз Фердинанд от 3 ноември 1907 година Инспекторат по труда е един от първите такива контролни органи. По-късно през 1917 г. е приет Закон за хигиената и безопасността на труда, като контролът по неговото спазване е възложен на Инспекторат по труда към Министерство на земеделието и търговията. Този закон е бил в сила до 1951 г., когато е приет Кодекса на труда, контролната функция се поема от Българските профсъюзи и съответно контролната структура става част от структурата на синдикатите. През 1991 г. към Министерството на труда и социалната политика се създава Държавна инспекция по труда, през 1992 г. тя е преобразувана в Главна инспекция по труда, а от 2000 г. – в Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА „ГИТ“) към министъра на труда и социалната политика. Агенцията е юридическо лице на бюджетна издръжка, което е със седалище в гр. София и се ръководи и представ-

лява от изпълнителен директор. Тя е организирана в обща и специализирана администрация както и териториални дирекции „Инспекция по труда“ (специализирани контролни органи) с щатно обособен персонал (инспекторски и помощен), чрез който реализира своите контролни правомощия⁵. Агенцията осъществява цялостен контрол за спазване на трудовото законодателство във всички дейности и отрасли, упражнява специализиран контрол по спазване на закони⁶ и други нормативни актове, когато това е предвидено със закон и др.. С приетият Устройствен правилник на ИА ГИТ⁷ се уреждат нейните дейност, състав, структура, функции и организация на работа. Изпълнителният директор има право да предоставя на директори на дирекции или служители на Агенцията, определени за ръководители на проекти, отделни свои правомощия в съответствие с нормативните актове. Или съответно контролни органи ще са директорите на териториални дирекции и инспекторите⁸.

Административният контрол е част от административната или изпълнителната дейност (Дерменджиев, Костов, & Хрусанов, 2012) (Андреева & Димитрова, 2018) (Андреева & Йолова, 2018). В изпълнителната дейност, предвид спецификата на обществените отношения, се налага да бъде упражняван специализиран административен контрол от органи върху граждани и организации за проверка на някои страни от тяхната дейност. Основанието за извършване на

⁵ Виж и Решение № 7483 от 20.05.2019 г. на ВАС по адм. д. № 7830/2018 г., VI о.

⁶ Чл. 4 ал. 1 т. 2 УП ГИТ „Закона за здравословни и безопасни условия на труд, Закона за насърчаване на заетостта, Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност, законодателството, свързано с изпълнението на държавната служба, и правата и задълженията на страните по служебното правоотношение”

⁷ Приет с ПМС № 2 от 13.01.2014 г., Обн. ДВ. бр.6 от 21 Януари 2014г., изм. и доп. ДВ. бр.28 от 29 Март 2018г.

⁸ Чл. 21 УП ГИТ: При и по повод изпълнение на служебните си задължения инспекторът е контролен орган... Коего не означава, че той действа от свое име, като самостоятелен административен орган по смисъла на § 1, т. 1 ДР на АПК, а при и по повод изпълнение на служебните си задължения - чл. 21, ал. 1 – виж Решение № 7986 от 13.06.2018 г. на ВАС по адм. д. № 178/2018 г., VI о

такъв вид контрол следва да е винаги специално и предвидено изрично в нормативен акт, в който се определя от кого се упражнява контролът – например нарочно функционално обособен орган за контрол, върху кого, какви дейности обхваща, методи за осъществяване на контрола и съответните правни средства за въздействие върху контролираните граждани и организации (Лазаров, 2011). Този специализиран контрол е регулиран в специални правни норми (КТ, ТЗ, ЗОП и др.) и цели осигуряване на законосъобразността в трудовите правоотношения. Контролът упражняван от ИА ГИТ е административна дейност, извършвана от специализиран орган, принадлежащ към изпълнителната власт (Цанков, Андреева, Йолова, & Димитрова, 2006) (Андреева & Йолова, Основи на публичното право, 2016). Предвид фактът, че субектите подлежащи на контрол не са субординирани, не са йерархично подчинени на ИА ГИТ контролът може да се определи като външноведомствен специализиран контрол.

Правомощията на контролните органи, включващи техните права и задължения са регулирани в чл. 402 и 403 КТ. Правата са следните: право на посещение по всяко време на местата, където се извършва работа, помещенията, ползвани от работниците и служителите, както и да изискват от лицата, които се намират на територията им, да се представят с документ за самоличност; във връзка с упражняването на контрола да изискват от работодателя, обяснения, сведения и представяне на всички необходими документи, книжа и заверени копия от тях; да се осведомяват пряко от работниците и служителите по всички въпроси; да вземат проби, мостри и други подобни материали за лабораторни изследвания и анализи, да използват технически средства и апаратура и да правят измервания на фактори на работната среда. Съответно задълженията са да пазят в тайна поверителните и за служебно ползване сведения, станали им известни във връзка с упражняването на контрола, както и източника от който са получили сигнал за нарушение на трудовото законодателство. В рамките на тези правомощия средствата за въздействие върху контролираните от ИА ГИТ субекти са извършване на проверка и налагане на принудителни административни мерки (Андре-

ева & Йолова, Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство, 2008) (Андрева & Йолова, Нормативни промени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателств, 2009). В чл. 404 КТ са уредени принудителните административни мерки, които контролните органи могат да прилагат по свое усмотрение или предложение на синдикалните организации за предотвратяване и преустановяване на нарушенията на трудовото законодателство, на законодателството, свързано с държавната служба, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях.

Предвид измененията и трансформациите на трудовия пазар на законодателят се налага да добави нови и понякога непривични контролни функции и мерки наред с традиционните. С измененията и допълненията в КТ⁹ са въведени редица мерки с цел да бъде предоставена допълнителна защита на правата на работниците и служителите, в случаите когато работодателите не им изплащат трудовото възнаграждение или обезщетение. С тях се цели и засилване на контролните функции на ИА ГИТ, предоставяйки ѝ правомощия да извършва проверки по повод на изплащане на трудови възнаграждения и обезщетения и след прекратяване на трудовите правоотношения, както и да дава задължителни предписания в тази насока.

Досегашните разпоредби относно изплащане на трудовото възнаграждение касаеха случаите по време на действащото трудово правоотношение – когато във ведомостите за заплати е начислена по-малка сума от тази, която е изплатена на работника, като при установяване на това нарушение се дава възможност за задължително предписание, съответно при повторно нарушение за спиране на дейността на предприятието до отстраняването му. С новата т. 12 към чл. 404, ал. 1 КТ се дават правомощия и за случаите след прекратяване на трудовото правоотношение – а именно да дават задължителни предписания на работодателя за изплащане на неизплатени трудови възнаграждения и обезщетения. Правомощието на контролните органи на инспекцията по труда да дават задължителни предписания, вкл. и след прекратяване на трудовото правоотноше-

⁹ ДВ. бр. 102 от 22 Декември 2017 г.

ние следва да бъде дадено по искане на работника или служителя в посочения срок по чл. 404, ал. 3 КТ - до предявяването на иск пред съда, след което въпросът може да бъде решен само от съда. Правилото, че при противоречие между дадено задължително предписание и влязло в сила решение на съда приоритет има постановения съдебен акт важи и по отношение на тези предписания (чл. 404, ал. 4 КТ)¹⁰.

За улеснение изпълнението в чл. 417 ГПК е предвидено допълнение, съгласно което може да се иска издаването на заповед за изпълнение въз основа на влязло в сила задължително предписание на орган на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ до работодателя за изплащане на забавени повече от два месеца парични задължения по трудови правоотношения. Това дава възможност на работника или служителя да си потърси признато и начислено възнаграждение и/или обезщетение без да се налага да води съдебно дело за установяване на основанието за изплащане и размера.

Предписанието на ИА ГИТ в случая се явява документ, въз основа на който се издава заповед за изпълнение. В ЗОП чл. 54 ал. 1 принудителната административна мярка по чл. 404 АТ също е предвидена като основание за задължително отстраняване на участник или кандидат от участие в процедура за обществена поръчка.

От една страна законодателното решение относно разширяване правомощията на ИА ГИТ защитава правата на работниците и служителите, но от друга по този начин е възможно да бъде разрешен трудовоправен спор относно изплащането на трудово възнаграждение. Спорно е доколко е оправдано и допустимо с въвеждане и налагане на принудителна административна мярка да се допусне намеса в гражданскоправни спорове.

Друго правомощие предоставено на ИА ГИТ отново във връзка с изискуеми и неизпълнени за повече от два месеца задължения за трудови възнаграждения към най-малко една трета от работниците и служителите на търговеца е заложено в чл. 625 ТЗ, вр. с чл. 399 ал. 3 КТ, а именно да подава писмена молба за откриване на произ-

¹⁰ В този смисъл и Решение № 877 от 15.02.2019 г. на АдмС – София по адм. д. № 5122/2018 г

водство по несъстоятелност и съгласно чл. 628, ал. 2 ТЗ с молбата да представи писмените и да посочи останалите доказателства за неплатежоспособност. На ИА ГИТ се придава непривична за този изпълнителен орган функция в откриване на производството по несъстоятелност. Сроктът на влизане в сила на тези разпоредби е 31.03.2018 г., за разлика от посочените по-горе, където срокът е 22.12.2017 г. Съответно съгласно чл. 687 ТЗ вземане, произтичащо от трудово или прекратено трудово правоотношение с длъжника, се вписва служебно от синдика в списъка на приетите вземания¹¹. Разпоредба е предвидена и в производството по стабилизация – чл. 789 ТЗ – в клас 2 - кредитори с вземания, произтичащи от трудови или прекратени трудови правоотношения, възникнали преди датата на определението за откриване на производство по стабилизация или в клас преди публичноправните вземания и само след обезпечените вземания¹².

Съгласно тази разпоредба се разширява кръга от лица, които могат да сезират съда – да подадат молба за откриване на производство по несъстоятелност – по този начин на агенцията се придава непривично правомощие, което от своя страна може да се разглежда като намеса в търговските отношения.

Допълнителни правомощия за ИА ГИТ са предвидени и в приетият миналата година Закон за хората с увреждания (ЗХУ)¹³. В чл. 38 ЗХУ са определени квотите на работници и служители с трайни увреждания, които работодателите трябва да назначат, с цел гарантиране на заетостта на хората с трайни увреждания в обичайна работна среда, съответно съгласно ал. 3 се освобождават от това задължение при посочените хипотези - наличие на специфични фактори в работната среда, възпрепятстващи наемане на хора с трайни увреждания и липса на хора с трайни увреждания, насочени от дирекции „Бюро по труда“ или от трудови посредници с издадено

¹¹ Впоследствие изменено като е премахнат срока от 6 месеца преди вписване на решението Изм. – ДВ, бр. 15 от 2018 г., в сила от 16.02.2018 г.

¹² И тук изменено като е премахнат срока от 6 месеца преди датата на определението за откриване на производство по стабилизация Изм. - ДВ, бр. 15 от 2018 г., в сила от 16.02.2018 г.

¹³ Обн., ДВ, бр. 105 от 18.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.

удостоверение за регистрация за извършване на посредническа дейност по наемане на работа. Обстоятелствата по ал. 3 се удостоверяват от ИА ГИТ. Съответно при неизпълнение на задължението за назначаване по ал. 1 или прилагането на алтернативни мерки за заетост на хора с трайни увреждания по ал. 5 работодателят дължи ежемесечно компенсационна вноска в размер 30 на сто от минималната работна заплата за страната за всяко незаето работно място за човек с трайно увреждане. Съгласно Правилника за прилагане на закона за хора с увреждания (ППЗХУ)¹⁴ работодателите, които след изтичане на тримесечен срок (чл. 22, ал. 3 ППЗХУ) не са изпълнили задължението за назначаване по квота или алтернативна мярка (чл. 38, ал. 1 и 5 ЗУХ) и за които не са освободени от задължението (чл. 38, ал. 3 ЗУХ), са длъжни ежемесечно да заплащат компенсационна вноска в горепосочения размер. Изпълнителният директор на ИА ГИТ ежегодно планира извършване на специализирани проверки за прилагане на квотата за назначаване на хора с трайни увреждания (чл. 27, ал. 1 ППЗХУ), като резултатите се вписват в протокол и следва да утвърди вътрешни правила за извършване на тези проверки (чл. 28 ППЗХУ, до момента не са публикувани на сайта на ИА ГИТ). ИА ГИТ издава актовете, с които се установяват административните нарушения по ЗХУ за нарушения на задълженията, свързани с трудовата заетост. Прави впечатление, че тук не са предоставени правомощия на ИА ГИТ по даване на задължителни предписания. Компенсацията се дължи директно при неспазване на разпоредбите¹⁵, или директно бива налагана санкция без да бъде дадено предписание на работодателя. Не е ясно и до каква полза за хората с увреждания ще доведе налаганата санкция, следва въпросът доколко работещ е предвидения в законодателното решение механизъм.

¹⁴ Приет с ПМС № 65, обн., ДВ, бр. 27 от 2.04.2019 г., в сила от 1.04.2019 г.

¹⁵ § 3. Работодателите, задължени да изпълняват квота по чл. 38, ал. 1 от ЗХУ, през 2019 г. предприемат съответни действия за назначаване на хора с трайни увреждания в тримесечен срок от обнародването на правилника в "Държавен вестник"

Заклучение

Базирано на анализа на новите законодателни решения по отношение упражнявания административен контрол и разширяване правомощията на ИА ГИТ могат да бъдат направени някои заключения и обобщения.

Съвременната роля на ИА ГИТ за защита правата на страните по трудовите правоотношения се проявява в много насоки – от една страна стимулира работодателя към спазване на трудовото законодателство и задълженията му произтичащи от него и трудовото правоотношение. Контролът упражняван от агенцията и налаганите принудителни мерки оказват дисциплиниращ ефект при работодатели неизпълняващи или изпълняващи некоректно своите задължения.

От друга страна тя изпълнява и ролята на „защитник“ или балансира неравнопоставеността работодател/работник в трудовото правоотношение, като чрез контролните ѝ правомощия, на по-слабата страна – работника или служителя – се предоставя допълнителна законова защита на правата.

Съвременната роля на Агенцията по защита на правата на страните по трудовото правоотношение оправдава законодателните решения за разширяване на правомощията, придавайки непривични такива и допускайки намеса в търговски и гражданскоправни отношения. И закрилата на права на работници и служители да получават трудовото си възнаграждение и правата на хората с увреждания да работят в обичайна работна среда имат своята значимост като обществени интереси. Доколко удачни са законодателните решения може да бъде установено единствено с натрупване на практика по приложението им.

Използвана литература

1. Андреева, А., & Димитрова, Д. (2018). Административен контрол върху процедурите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. *Юридически сборник, XXV*, 86-97.
Andreeva, A., & Dimitrova, D. (2018). Administrativen kontrol varhu protsedurite za pridobivane na nauchni stepeni i za zaemane na akademichni dlazhnosti. *Yuridicheski sbornik, XXV*, 86-97.

2. Андреева, А., & Йолова, Г. (2008). Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. *Годишник на Икономически университет – Варна (т.80)*, с. 206-248.
Andreeva, A., & Yolova, G. (2008). Administrativno-nakazatelna otgovornost za narushenia na trudovoto i osiguritelno zakonodatelstvo. *Godishnik na Ikonomicheski universitet-Varna (t.80)*, str. 206-248.
3. Андреева, А., & Йолова, Г. (2009). Нормативни промени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателств. *Известия на ИУ – Варна(3)*, с. 164-173.
Andreeva, A., & Yolova, G. (2009). Normativni promeni v kontrola za spazvane na trudovoto i osiguritelno zakonodatelstv. *Izvestia na IU-Varna(3)*, str. 164-173.
4. Андреева, А., & Йолова, Г. (2016). *Основи на публичното право*. Варна: Наука и икономика.
Andreeva, A., & Yolova, G. (2016). *Osnovi na publichnoto pravo*. Varna: Nauka i ikonomika.
5. Андреева, А., & Йолова, Г. (2018). За някои особености на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд. От *Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината* (стр. 65-79). Варна: Наука и икономика.
Andreeva, A., & Yolova, G. (2018). Za nyakoi osobenosti na administrativnia kontrol i administrativnonakazatelната otgovornost za narushavane na zdravoslovnite i bezопасni uslovia na trud. Ot *Administrativno pravo – savremenni tendentsii v pravorazdavaneto i doktrinata* (str. 65-79). Varna: Nauka i ikonomika.
6. Дерменджиев, И., Костов, Д., & Хрусанов, Д. (2012). *Административно право на Република България, обща част*. София: Сиби.
Dermendzhiev, I., Kostov, D., & Hrusanov, D. (2012). *Administrativno pravo na Republika Bulgaria, obshta chast*. Sofia: Sibi.
7. Лазаров, К. (2011). *Административно право*. София: Феня.
Lazarov, K. (2011). *Administrativno pravo*. Sofia: Feneva.

8. Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г., & Димитрова, Д. (2006). *Основи на публичното право*. Варна: „Наука и икономика“, ИУ – Варна.
- Tsankov, P., Andreeva, A., Yolova, G., & Dimitrova, D. (2006). *Osnovi na publicchnoto pravo*. Varna: „Nauka i ikonomika“, IU – Varna.

За контакти: гл. ас. д-р Диана Димитрова
Икономически университет – Варна
E-mail: dianadim@ue-varna.bg