

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Номер 3556 Година 11.04.2019 Град Благоевград

Районен съд - Благоевград

Наказателно отделение Първи състав

На 11.04 Година 2019

В публично заседание в следния състав :

Председател:

В присъствието на :

Съд. заседатели:

Секретаря:

Прокурора:

като разгледа докладвано от съдия Екатерина Николова
Административно наказателно дело

номер по описа за година

Производството е образувано по жалба на фирма „М. Т.“АД, със седалище и адрес на управление в Благоевград, представлявано от изпълнителният директор М. К. против Наказателно постановление №01/000829/26.10.2018г., издадено от Директора на Дирекция „Инспекция по труда“ в Благоевград, с което на жалбоподателя е наложена имуществена санкция в размер на 20 000 лв. на основание чл.415, ал.2 от Кодекса на труда на РБългария, във връзка с твърдяно като извършено от жалбоподателя административно нарушение по чл.402, ал.2 от същият Кодекс, свързано с непредставяне на контролните органи на ДИТ на документи за проверка по спазване на трудовото законодателство от страна на този работодател/относно заплащане на трудово възнаграждение на негов работник в определен период/.

В хода на съдебното производство процесуалният представител на жалбоподателя е поискал съдът да инициира изготвянето на преюдициално заключение до Съда на Европейския съюз, заради нарушен принцип на пропорционалност по чл.5, пар.4 от Договора за Европейски съюзи респ. Договора за функциониране на ЕС и респ. за противоречие с нормата на чл.

153, параграф 2, б.“б“ вр. с пар.1 б.“а“ от Договора за създаване на Европейския съюз/чл.137 от ДЕО/, на националната и приложена в конкретният казус норма на чл.415, ал.2 от Кодекса на труда на Република България. В тази насока се прави и възражение за несъразмерност на националната норма и въведената с нея санкция за работодателя, заради непредставяне на документи на проверяващи органи, с оглед извършването на проверка за правилното прилагане на трудовото законодателство в РБългария. В допълнение се цитира и Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на организацията на работното време, в която е регламентирано представяне на документи от работодател за извършване на проверки по спазване на параметрите на работно време за работниците, но не е предвидена санкция за непредставянето на такива документи.

Представителят на санкциониращият орган изразява становище по направеното искане за преюдициално запитване в насока, че не са налице основания за отправяне на такова преюдициално запитване, защото цитираната Директива 2003/88/ЕО касае работно време , а не извършване на проверки за заплащане на трудово възнаграждение на работниците от техните работодатели, с какъвто предмет е била проверката, която според санкциониращият орган е пречатствана от жалбоподателя с непредставяне на исканите документи –ведомост за заплащане на трудовото възнаграждение на конкретен работник .

Съдът като съобрази релевантните за произнасянето обстоятелства и приложимото право намира, че са налице предпоставките на чл.267 пар.2, от Договора за функциониране на Европейския съюз, за отправяне на преюдициално запитване към Съда на Европейския съюз, който да се произнесе с преюдициално заключение по въпроси относно правилното тълкуване и прилагане на национални норми, във връзка с европейските норми и принципи на Европейската общност, тъй като това е от съществено значение и е необходимо за да се постанови правилно решение по настоящият съдебен спор, заведен пред Районен съд -Благоевград.

I. Приложими нормативни разпоредби

A. Национално право /процесуални норми и материално-правни норми/.

1.Съгласно нормата на чл.402, ал.2 от Кодекса на труда на РБългария /обн. в ДВ бр.26 от 1986г., изм. с ДВ бр.77 от 2010г./, работодателите, органите по назначаването, длъжностните лица, работниците и служителите са длъжни да оказват съдействие на контролните органи при изпълнение на техните

функции.

Съгласно **чл.415, ал.2 от Кодекса на труда на РБългария /изм. с ДВ, бр. 25 от 2001 г., бр. 48 от 2006 г., бр. 108 от 2008 г./**, работодател, който пречи противозаконно на контролен орган за спазване на трудовото законодателство да изпълни служебните си задължения, **се наказва с имуществена санкция или глоба в размер от 20 000лв., ако не подлежи на по-тежко наказание, а виновното длъжностно лице- с глоба в размер на 10 000лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.**

Според **Общите административно-наказателни разпоредби на Закона за административните нарушения и наказания /обн.ДВ бр.92 от 1969г., изм.ДВ бр.102 от 1995г. и изм. ДВ бр.11 от 1998г./**, в чл. 31 е посочено, че който не изпълни или наруши законно разпореждане, заповед или наредба на орган на властта, се наказва с **глоба от 2 до 50 лева.**

Б. Право на Европейския съюз:

1.ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение. Съгласно чл.8 на тази Директива е предвидено, че държавите-членки въвеждат в националните си законодателства мерки, които позволяват на всички работници или служители, които смятат, че са ощетени поради неизпълнение на задълженията, произтичащи от директивата, да потърсят правата си по съдебен ред, след евентуално сезиране на други компетентни органи. В Директивата **не се предвижда или препоръчва въвеждане на каквито и да било санкции конкретно, във връзка с непредаване на документи**, касаещи заплащане на трудово възнаграждение на работник, за извършване на проверки на съответните компетентни органи относно спазване на трудови права и трудово законодателство .

2.ДИРЕКТИВА 2003/88/ЕО на Европейският парламент и на Съвета относно някои аспекти на организацията на работното време. В нормата на чл. 22, б.“г“ и б.“д“, е предвидено като задължение на работодателя, предоставяне на документация , касаеща определяне на работното време на работниците и служителите, която документация при поискване от контролните органи, следва да се представи на същите от съответният работодател . В Директивата **не се предвижда или препоръчва въвеждането на санкции за работодателя, при непредаването на контролните органи на документацията за извършване на проверка по спазване на въведените с нея стандарти за работно време.**

3.ДИРЕКТИВА 2009/52/ ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И

НА СЪВЕТА за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на труда държава. С тази Директива Европейският съюз е обезпечил мерки за борба на държавите-членки с незаконната миграция и незаконно наемане на работа. За постигането на тези мерки, в нормата на **чл.12 от Директивата** изрично е предвидено и препоръчано на страните-членки, да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че юридическо лице, подведено под отговорност по **чл.11 на Директивата, подлежи на ефективни, съразмерни и възпиращи санкции.** С нормата на чл.10 от тази Директива се предвижда и препоръчва въвеждането на санкции и за физически лица, при извършване на нарушение на забраната за наемане на работа на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, което се препоръчва и да бъде криминализирано с националното законодателство.

4.ДИРЕКТИВА 2014/67/ЕС НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за осигуряване изпълнението на Директива 96/718 ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и изменение на Регламент /ЕС/№1024/2012г. относно административното сътрудничество посредством Информационната система за вътрешен пазар. В чл.20 от заключителните разпоредби на тази Директива, също е въведена и препоръчана на страните-членки, въвеждането на санкция при нарушения на нормите на националното законодателство, свързани с прилагането на Директивната, които обаче следва да бъдат **ефективни, пропорционални и възпиращи.**

5.ДИРЕКТИВА 2008/104/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно работа чрез агенции за временна заетост . В чл.10 на тази Директива, също е предвидено и препоръчано на държавите-членки, да обезпечат мерки в случай на неспазване на нормите, произтичащи от въвеждане на Директивата в националното законодателство, като гарантират наличието в националното законодателство на подходящи административни и съдебни процедури, **като предвидените санкции за това, следва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи.**

6.ДОГОВОР ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

В нормата на **чл.151 от ДФЕС в областта на социалната политика** в Европейския съюз, е предвидено държавите-членки, като осъзнават основните социални права, като онези, залегнали в Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г. и в Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г., да си поставят за цел насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, така че да се постигне тяхното хармонизиране докато се осъществява подобряването,

осигуряване на подходяща социална закрила, социален диалог, развитие на човешките ресурси с оглед високо и устойчиво равнище на заетост и борба с изключването от социалния живот. В изпълнение на тази цел, в разпоредбата на чл.153, пар.2, б."а" и б."б" вр. с пар.1, б."б" от ДФЕС е предвидено, че страните-членки могат да приемат в изброените области посредством директиви, минимални изисквания, които следва да бъдат приложени постепенно, като се имат предвид условията и техническите правила във всяка държава-членка, като тези мерки **избягват налагането на административни, финансови и правни ограничения по начин, който би попречил на създаването и развитието на малки и средни предприятия.**

7.ДОГОВОР ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ЕВРПОЕЙСКА ОБЩНОСТ

В нормата на чл.5, пар.3 от ДЕО, изрично е въведен принципа за пропорционалност, съгласно който , действията на Общността, не следва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на договора, в това число и по аргумент от чл.2 /осъществяването на общи насоки и политики и дейности, свързани с балансирано и трайно развитие икономическите дейности, висока степен на заетост и социална закрила, повишаване на жизнения стандарт и на качеството на живота, икономическо и социално сближаване/.

8.ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

В нормата на чл.17 е прогласено правото на собственост, като в нея изрично е предвидено, че никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените от закона случаи и условия .

В разпоредбата на чл. 49 от тази Харта изрично е прогласен принципа на пропорционалност и законност при налагане на санкции /накавания/, като в пар.3 на тази норма изрично е посочено, че тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението /деянието/.

III.СЪДЕБНА ПРАКТИКА

A. ПРАКТИКА НА НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА

При преглед на практиката на националните съдилища по приложението на чл.415, ал.2 от КТ, се констатира, че **до момента не е обсъждан въпроса за съразмерност и пропорционалност на предвидената с тази норма санкция, която е еднаква както за физически лица, така и за ЮЛ /20 000лв./ и без възможност за изменение, включително и от страна на съда, в зависимост от**

индивидуализиращите конкретното деяние и деец обстоятелства, каквато възможност е предоставена на съда с други нормативни актове /данъчно, осигурително, митническо, екологично и т.н законодателство на страната ни и т.н./ Съдилищата прилагат директно единствената алтернатива за санкция, посочена от законодателя, а именно 20 000лв. за всеки различен и конкретен случай. Налице е инцидентна практика /решение на Административен съд – Варна/, с което разгледан случай на нарушение и приложена санкция по чл.415, ал.2 от КТ е квалифицирано като маловажен случай по чл.28 от ЗАНН, каквато специална норма обаче не е предвидена от законодателя по КТ за такава хипотеза от законодателя .

Б. ПРАКТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД

В редица свои решения, Европейският съд е тълкувал приложението на националното право в контекста на въведените основни принципи в ЕС за съразмерност, ефективност и пропорционалност на санкциите, включително и във връзка с преюдициални запитвания. В тази насока е Решение на СЕС от 16.07.2015г. по дело C-255/14, във връзка със съразмерността на въведена национална санкция в Унгария за недеklarиране на пренасяни суми в брой при влизане в ЕС на лица, идващи от 3-ти страни, като съдът е приел, че строгостта на санкцията трябва да бъде в съответствие с тежестта на наказваните с тях нарушения, включително и когато гарантират реално възпиращ ефект, като същевременно съблюдават принципа на пропорционалност . В резултат на последното, СЕС е заключил , **че в конкретният случай не се допуска национална правна уредба, да предвижда налагането на посочената в унгарското законодателство като размер санкция глоба, заради внасянето в страната на недеklarирани пари в брой, чрез лица от 3-та страна.**

Аналогична е практиката на Европейския съд при дела, свързани с подобни хипотези в други европейски държави, както следва: **C-430/05, C-201/201.**

Практика, конкретно във връзка с определянето на санкция и нейната съразмерност и пропорционалност, наложена с национална норма заради твърдение за препятстване на проверки по спазване на трудово законодателство, извършвана от контролни органи /в това число и непредставяне на документи за такава проверка от работодател/, до този момент, не е била предмет на разглеждане в Европейският съд и не е налице произнасяне по такъв въпрос .

IV.МОТИВИ ЗА ОТПРАВЯНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНОТО ЗАПИТВАНЕ

След анализ на приложимото национално и европейското право, както и на наличната национална съдебна практика и практиката на СЕС по близки спорни въпроси, съдът приема че за правилното решаване на настоящото дело и отговор на въведеното възражение на жалбоподателя за несъразмерност и непропорционалност на регламентираната от закона административна санкция /чл.415, ал.2 от КТ/, следва да се **отправи преюдициално запитване в тази насока до компетентният орган да тълкува хармонизацията на националното право с европейското такова, в това число и европейските принципи, залегнали в Договора за създаване на Европейска общност, Договора за създаване и функциониране на Европейски съюз и Хартата за основните права на Европейския съюз.**

В тази връзка , съдът съобрази, че от една страна **е налице императивна национална норма на КТ**, с която законодателят е фиксирал конкретен размер за възможна административна санкция при препятстване проверки за спазване на трудовото законодателство в РБългария, от работодател, който може да е както ФЛ, така и ЮЛ и не е предвидена законова възможност за промяна в определеният размер от санкциониращ орган, включително и при евентуално наличие на конкретни индивидуализиращи случая обстоятелства, мотивиращи това . От друга страна, съдът констатира, че за подобно бездействие, в нормата на общата административно-наказателна разпоредба на друг национален закон /чл.31 от Закона за административните нарушения и наказания/, за сходно бездействие на лица /ФЛ и ЮЛ/, по отношение на неизпълнение на разпореждане на орган на власт, каквото е и разпореждането за представяне на документи за извършване на проверка на трудовото законодателство в настоящият разглеждан пред съда казус, отново законодателят е предвидил санкция, **но тя е значително по-малка и с възможност за промяна и вариране** от минимума 2.00 лв до максимума 50.00 лв.

Тази очевидна разлика в размера на въведената административна санкция макар и между общ и специален закон /нормативен акт/, във връзка с реализирането на сходно административно нарушение, свързано с неизпълнение на искане за представяне на документ и извършване на проверка по спазване на трудовото законодателство в настоящото дело и респ. неизпълнение на всяко друго нареждане или акт на властови орган , не са били предмет на обсъждане в съдебната практика на съдилищата ни до момента, нито пък предмет на преюдициално запитване за съразмерност пропорционалност, съгласно този принцип на европейското право .

От своя страна правото на ЕС въвежда последователно и перманентно в своето законодателство **принципа за пропорционалност** по чл.5 от ДЕО и отправя в множество свои Директиви , **препоръки към страните-членки, при въвеждане в националните законодателства на мерки за обезпечаване въведени стандарти в ЕС в конкретна сфера на живот , дейности и**

развитие, чрез административни наказания, които обаче следва да са ефективни, съразмерни, пропорционални и възпиращи.

Последователен в своята практика по този въпрос е и Европейският съд, който също е приел в редица свои решения, че въвежданите административни санкции в националните норми на страните-членки, следва да са **съразмерни, ефективни и възпиращи, като кореспондират с тежестта на нарушението и индивидуализиращите дееца обстоятелства, каквато възможност за преценка при приложението на чл.415, ал.2 от КТ, законодателят не е предвидил , включително и за органа по контрол за законност, какъвто е съда.**

При тази правна уредба и съдебна практика и като счете, че е уместно, необходимо и от съществено значение както за решаване на настоящият спор, така и за обезпечаване правилното прилагане на европейското право /основни принципи на европейското право/ и в рамките на националното законодателство на РБългария като страна-членка на Европейския Съюз, Районен съд –Благоевград прие, че са налице основанията на чл. 267, пар.2, вр. с пар.1 б.“б“ от Договора за функционирането на Европейския съюз, за отправяне на преюдициално запитване до Европейският съд в рамките на натсоящото дело и

О П Р Е Д Е Л И :

ОТПРАВЯ преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз със следните въпроси:

1.Следва ли нормата на чл.5, пар.3 от Договора за създаване на Европейска общност и респ. чл. 153, пар.2 б.“б“ вр. с пар.1 б.“а“ и б.“б“ от Договора за функциониране на Европейски Съюз, да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, като разглежданата такава в настоящият съдебен спор /чл.415, ал.2 от Кодекса на труда/, да въвежда налагането на еднаква за ЮЛ и ФЛ и то императивно с фиксирана от законодателя конкретна и минимална санкция от 20 000лв., без възможност съдът да променя тази санкция в зависимост от конкретният случай и обстоятелства, свързани с деянието и дееца, каквато възможност е предвидена в други национални норми на законодателството на РБългария, за аналогични неизпълнения на разпореждане на държавен орган от адресати на тези разпореждания, както и в общата санкционна уредба на чл.31 от ЗАНН.

2.Следва ли чл.17 пар.1 и чл.49, пар.3 вр с пар.1 от Хартата на

основните права на Европейския Съюз, да се тълкуват в смисъл, че националната норма на чл.415, ал.2 от Кодекса на труда на Република България , приложима едновременно за физически и юридически лица, съответства на точния баланс между общия интерес и изискването за защита на правото на собственост по чл.17 от Хартата от една страна и наред с това, че съответства и с принципите за съразмерност и пропорционалност на санкцията по чл.49 пар.3 от Хартата.

На основание чл. 25, ал.1 т. 4 от НПК вр. с чл. 84 от ЗАНН, съдът СПИРА производството по делото до произнасяне на Съда на Европейския съюз по направеното преюдициално запитване.

Определението не подлежи на обжалване.

Копие от определението да се връчи на всяка от страните по спора, както и да се изпрати с нарочно придружително писмо до Съда на Европейския съюз .

РАЙОНЕН СЪДИЯ: