

# ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

## Петчленен състав

---

### Решение № 5021

от 18.04.2018 г.

по адм. д. № № 987/2018 г.

Първоинстанционно  
решение:

Решение № 14399 от 27.11.2017 г., постановено от  
Върховния административен съд, Второ отделение, по адм. д. №  
1240/2017 г.

[Връзка към системата на Върховния административен  
съд](#)

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия,  
в съдебно заседание на двадесет и втори март две хиляди и осемнадесета година в състав:

Председател:

МИЛКА ПАНЧЕВА

Членове:

ТОДОР ТОДОРОВ  
НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ  
РОСЕН ВАСИЛЕВ  
СИБИЛА СИМЕОНОВА

и с участието на прокурора Христо Ангелов изслуша докладваното от съдията СИБИЛА  
СИМЕОНОВА по адм. дело № 987/2018

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс  
(АПК).

Образувано е по касационна жалба на ЮЛНЦ [ЮЛ], чрез процесуален представител,  
срещу решение № 14399/27.11.2017г., постановено по адм. дело № 1240/2017г. по описа на ВАС,  
тричленен състав. Посочените в жалбата пороци въвеждат касационни основания по чл. 209, т. 3,  
предл. 1, 2 и 3 АПК - неправилност поради нарушение на материалния закон, съществени  
нарушения на съдопроизводствените правила и необоснованост. Искане се отмяна на процесното  
съдебно решение и постановяване на друго по същество на спора, с което да се отмени Наредба  
за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на

предоставяне на услуги, приета с Постановление № 382 от 29.12.2016г. на Министерски съвет, по отношение на разпоредбите на чл.1, чл.2, чл.5, чл.6, в частта, която обхваща и чл.2, чл.7 и чл.17, която се отнася до чл.2 от Наредбата като неправилно. Претендира присъждане на разноски, за които представя списък по чл.80 ГПК.

Ответникът – Министерски съвет на Република България, чрез процесуален представител, оспорва основателността на касационната жалба. В писмен отговор и по същество поддържа становище за правилност и законосъобразност на първоинстанционното решение. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение и прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение, заплатено от касационния жалбоподател.

Ответникът – Министър на труда и социалната политика, чрез процесуален представител, намира касационната жалба за неоснователна. В писмени бележки и по същество иска оставяне в сила на първоинстанционното решение като правилно, законосъобразно и обосновано. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение, заплатено от касационния жалбоподател.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за допустимост, но неоснователност на касационната жалба. Намира постановеното от тричленния състав на ВАС решение за правилно и обосновано, като счита че при постановяването му не са допуснати нарушения на процесуалния и материалния закон, представляващи касационни основания по смисъла на чл.209, т.3 АПК, които да налагат отмяната му.

Върховният административен съд - петчленен състав на Втора колегия, намира касационната жалба за процесуално допустима, като подадена в преклузивния 14-дневен срок по чл. 211, ал. 1 АПК от страна с правен интерес по смисъла на чл. 210, ал. 1 АПК, за която решението е неблагоприятно, срещу подлежащ на касационно оспорване съдебен акт. Разгледана по същество на основанията посочени в нея и след проверка на решението за валидност, допустимост и съответствие с материалния закон, съгласно чл. 218, ал.2 от АПК, касационната жалба е неоснователна.

С обжалвания съдебен акт, предмет на касационен контрол за законосъобразност, първоинстанционният съд отхвърля жалбата на ЮЛНЦ [ЮЛ] срещу Наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги, приета с Постановление на Министерския съвет № 382 от 29.12.2016 г., обн. ДВ, бр. 2 от 06.01.2017 г., по отношение на разпоредбите на чл. 1; чл. 2; чл. 5; чл. 6 в частта, която обхваща и чл. 2; чл. 7 и чл. 17 в частта, която се отнася до чл. 2 от наредбата.

Тричленният състав на ВАС намира за установено от фактическа страна следното: по делото е представен доклад на Министъра на труда и социалната политика, адресиран до Министерски съвет на Република България, с който е внесен за разглеждане проект на постановление за приемане на Наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги (л. 81-84 от делото). В доклада е посочено, че с предлаганите промени се въвеждат изисквания на Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15.05.2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО и за изменение на Регламент (ЕС) №1024/2012 относно административното сътрудничество посредством информационната система за вътрешния пазар. Предлагат се и промени, с които се въвеждат изискванията на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19.12.1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги. Описани са конкретните предложения и очакваният резултат от въвеждането им.

Приложени са таблици за съответствие с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС. Предложената от Министъра на труда и социална политика финансова обосновка от 07.09.2016 г. е одобрена от Министъра на финансите (л. 168 от делото). Със становище на работна група 13

"Социална политика и заетост" е прието, че наредбата въвежда в пълна степен изискванията на Директиви 96/71/ЕО и 2014/67/ЕС, поради което работната група е подкрепила предложения проект на наредба.

Представени са становища по предложения проект на решение на Министерски съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда и проект на постановление на Министерски съвет за приемане на процесната наредба: от министъра на финансите, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на отбраната, министъра на земеделието и храните, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на икономиката, министъра на туризма, министъра на вътрешните работи, главния секретар на Министерство на правосъдието, главния секретар на Министерство на здравеопазването, главния секретар на Министерство на културата, главния секретар на Министерство на младежта и спорта, главния секретар на Министерство на енергетиката, главния секретар на Министерство на външните работи, главния секретар на Министерство на околната среда и водите (л. 169-183, л. 194-196 от делото).

По делото са приети и становища относно двата проекта на дирекция "Икономическа и социална политика" и дирекция "Координация по въпросите на Европейския съюз" в администрацията на Министерски съвет /л. 184-191 от делото/. Всички съгласувателни становища са с дати в периода от 13.09.2016 г. до 27.09.2016 г. Представена е справка за отразяване на становищата, получени след съгласуване на проекта на постановление на Министерски съвет за приемане на Наредбата (л. 161 - 167 от делото). Видно от протокол №17 от заседанието, проведено на 04.10.2016 г. представители на Министерския съвет и Националният съвет за тристранно сътрудничество са обсъдили проекта на Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда и проекта на постановление на Министерския съвет за приемане на Наредбата (л. 197-203, л. 208-225 от делото).

Становищата на НПО-та са приложени на л. 204-207 и л. 226-242 от делото. Докладът на Министъра на труда и социалната политика заедно с проект на постановлението, проект на наредбата, таблици на съответствието с правото на Европейския съюз, копие на съгласувателните становища и справка за тяхното отразяване, становище на работна група 13 "Социална политика и заетост" и одобрена финансова обосновка, е изпратен на Министерски съвет с писмо с изх. №03-2594/27.12.2016 г. (л. 80 от делото).

Видно от протокол № 55 от заседанието на Министерски съвет, проведено на 28.12.2016 г. под №23 е приет проекта на постановление за приемане на процесната наредба. Препис от Постановление №382/29.12.2016 г. е изпратен за обнародване в Държавен вестник на 30.12.2016 г. (л. 243 от делото). От снимка на сайта на Министерство на труда и социалната политика от 30.08.2016 г. (л. 282 от делото) се установява, че на 30.08.2016 г. са публикувани проект на постановление за приемане на Наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги, проект на същата наредба и доклад. Посочено е, че предложения и становища могат да се правят до 14.09.2016 г. По делото е назначена съдебно-компютърна експертиза, от заключението на която се установява, че на 30.08.2016 г. през административния интерфейс на сайта на Министерство на труда и социалната политика са качени три файла с наименования: доклад, ПМС Наредба за командироването и проект на наредба за командироването, които са свалени от публичната част на сайта на 02.11.2016 г. При така установената фактическа обстановка, тричленният състав на ВАС намира, че Наредбата за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги е издадена от компетентен орган – Министерският съвет на РБ, който по силата на чл. 121а, ал. 8 КТ и чл. 58, ал. 1 от Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (ЗТМТМ) е овластеният административен орган да определи условията и

реда за командироване и изпращане по ал. 1 и ал. 2 на чл. 121а КТ, условията и реда за командироване на работници и служители от държавите - членки на Европейския съюз, от държавите - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или от Конфедерация Швейцария съгласно чл. 58, ал. 1 ЗТМТМ.

Обоснован е извод, съобразно който при издаването на оспорения нормативен административен акт не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила по чл. 26 ЗНА във връзка чл. 77 АПК и чл. 27, ал.1 ЗНА. Тричленният състав на ВАС развива съображения досежно неоснователност на възражението на заинтересованите страни в първоинстанционното производство относно не предоставянето им на възможност да се запознаят с мотивите на вносителя на проекта. С такава възможност заинтересованите лица, вкл. и жалбоподателят са разполагали, като са могли да изразят становище и да направят предложения по проекта в 14-дневния срок от публикуването му - до 14.09.2016 г. Тричленният състав приема от представената по делото справка, че административният орган е обобщил и обсъдил становищата, получени след съгласуване на проекта за наредба. Посочил е кои от тях приема и е изложил мотиви по отношение на неприетите, с което е изпълнено изискването на чл. 77 АПК актът да се издаде след обсъждане на становищата, предложенията и възраженията на заинтересованите лица.

Решаващият съд извежда, че оспорената наредба е издадена при липса на допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила по чл. 146, т. 3 АПК. В този смисъл е прието, че не са налице и твърдените в жалбата несъответствия с основни принципи, регламентирани в чл. 4, чл. 6, чл. 7, чл. 8, чл. 12 и чл. 13 АПК.

След анализ на относимата материалноправна уредба, тричленният състав намира, че приложното поле на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (Директивата), е определено в разпоредбата на чл. 1 от нея. Нормата на чл. 121а КТ транспонира трите вида командироване, предвидени в Директивата, а именно: командироване при пряко предоставяне на услуги от страна на дружество по договор за услуги, сключен между командироващото предприятие и страната, за която са предназначени услугите; командироване в контекста на организация или дружество, притежавано от същата група (командироване в рамките на група от предприятия) и командироване чрез наемане на работник чрез агенция за временна заетост, установена в друга държава-членка.

Прието е, че с Наредбата се уреждат условията и редът за командироване и изпращане на работници и служители по смисъла на чл.121а КТ. В чл. 1, ал. 2 от подзаконовия нормативен акт изрично е предвидено, че не се прилага спрямо предприятия от търговския флот по отношение на морските лица. Развити са съображения, че изключението напълно съответства на това по чл. 1, пар. 2 от Директивата. Тричленният състав обосновава извод, че както Наредбата, така и нормата на чл. 121а КТ, за чието приложение е издадена, транспонират Директивата без да разширяват приложното ѝ поле. Изведено е, че тя е приложима за всяка от трите хипотези на командироване, уредени в нея, като обхватът ѝ не е обусловен от определена принадлежност на командированите работници и служители към конкретен сектор, извън изрично предвиденото изключение.

Съотнасяйки установената фактическа обстановка към релевантната правна уредба, тричленният състав на ВАС приема, че оспорените текстове от Наредбата са в съответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона, като същите не са в противоречие с разпоредби от по-висок ранг, каквито са наведените в жалбата оплаквания. Обоснован е извод за неналичие на твърдените отменителни основания по чл. 146, т. 3, т. 4 и т. 5 АПК спрямо оспорените разпоредби на подзаконовия нормативен акт, поради което жалбата е отхвърлена като неоснователна.

Върховният административен съд – петчленен състав на Втора колегия споделя изводите на тричленния състав и намира постановеното от него решение за валидно, допустимо и правилно.

Процесното решение е постановено при наличие на положителните и при липса на отрицателни процесуални предпоставки за разглеждане на жалбата, по отношение на акт, който подлежи на съдебен контрол, като произнасянето е извършено от надлежно сезиран компетентен съд.

В хода на производството пред тричленния състав на ВАС, инстанцията по същество на спора, пред която се установяват юридически и доказателствени факти от значение за законосъобразността на оспорения пред нея подзаконов нормативен акт, са проверени констатациите на административния орган. Първоинстанционният съд събира и цени относимите за правилното решаване на спора писмени доказателства. Назначава необходимата поради нуждата от специални знания, за изясняване на възникнали по делото съществени за изхода му въпроси, съдебно – компютърна експертиза, съгласно чл.195 от Гражданскопроцесуалния кодекс (ГПК) във вр. чл.144 АПК. Решаващият съд надлежно и аргументирано обсъжда и анализира всички релевантни за спора факти и обстоятелства, правнозначимите доводи и възражения на страните и проверява законосъобразността на оспорения подзаконов нормативен акт, съобразно очертаните предели на предмета на съдебната проверка в чл. 168 АПК на всички основания в чл.146 АПК във вр.чл.196 АПК. Съдебното решение се основава на обоснованата преценка на събраните доказателства и експертно заключение, при спазване на съдопроизводственото правило по чл.202 от ГПК във вр. чл.144 АПК, като е постановено в съответствие с приложимите за казуса материалноправни норми.

Неоснователни са доводите на касатора досежно нарушение на чл. 26, ал. 2 ЗНА. Тричленният състав на ВАС правилно приема, че в случая е приложима редакцията на нормата, действаща преди изменението с ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г. Според § 9 ПЗР ЗИД ЗНА изработените и съгласувани до влизането в сила на този закон проекти на нормативни актове се одобряват и приемат по досегашния ред. Законът влиза в сила 6 месеца след обнародването му в "Държавен вестник" съгласно § 10, т. е. на 04.11.2016 г. От представените по делото становища се установява, че проектът на Наредбата е съгласуван с останалите министри по реда на чл. 32 – чл. 34 от Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация. Съгласувателната процедура е приключила през м. октомври 2016 г., поради което и на основание § 9 ПЗР ЗИДЗНА за приемане на оспорения акт е приложим предвиденият преди изменението с ДВ, бр. 34/2016 г. ред. От събраните по делото доказателства - разпечатка от интернет страницата на вносителя и приетото по делото заключение по назначената съдебно – компютърна експертиза се установява, че докладът на вносителя, проектът за постановление и проектът за наредба са публикувани на 30.08.2016 г. на интернет страницата на Министерство на труда и социалната политика. Спазен е 14-дневният срок по чл. 26, ал.2 ЗНА, определен за предложения и становища. Предвид гореизложеното, доводите за липса на обществено обсъждане правилно са квалифицирани като неоснователни.

Обосновани са изводите на тричленния състав на ВАС досежно липсата на нарушение на чл. 27, ал. 1 ЗНА (редакция ДВ, бр. 46/2007 г.), съгласно който министърът - вносител на проект за нормативен акт, който подлежи на разглеждане от Министерски съвет, го изпраща за съгласуване на органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат. Проектът на Постановление за приемане на Наредбата е съгласуван по реда на чл.32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА). Проектът на Постановление за прием на Наредбата е обсъден на заседание на Националния съвет за тристранно сътрудничество, проведено на 4

октомври 2016 г.(видно от доказателствата го делото), с което са изпълнени и изискванията на чл. 3, ал. 1 и чл. За от Кодекса на труда. Съгласно чл.35, ал. 1 от УПМСНА, проектът на Постановление и приемане на Наредбата е внесен в Министерския съвет с придружителното писмо, подписано от главния секретар на МТСП, ведно със следните документи – доклад от министъра на труда и социалната политика на основание чл.31, ал.2 от УПМСНА; проект на постановление на Министерския съвет за приемане на Наредбата, подписан от главния секретар на МТСП и директора на дирекция „ПООП” на МТСП; проект на наредба; таблици за съответствие с правото на Европейския съюз — 2 бр.; съгласувателни становища и справка за отразяването им; становище на работна група № 13 „Социална политика и заетост”, одобрена финансова обосновка ; съобщение до средствата за масово осведомяване. Видно от представената по делото справка административният орган е обобщил и обсъдил становищата, получени след съгласуване на проекта за наредба. Посочил е кои от тях приема и е изложил мотиви по отношение на неприетите, с което е изпълнено изискването на чл. 77 АПК актът да се издаде след обсъждане на становищата, предложенията и възраженията на заинтересованите лица.

Обосновани са изводите на тричленния състав на ВАС досежно липсата на допуснато нарушение на чл. 28, ал. 2 ЗНА по отношение съдържанието на доклада. Приложеният по делото доклад съдържа всички изискуеми реквизити, вкл. причините и аргументите на органа на изпълнителната власт, поради които се налага приемането на оспорената наредба. Това е свързано с въвеждане изискванията на Директива 2014/67/ЕО, чийто срок за транспониране е 18.06.2016 г., както и на Директива 96/71/ЕО. Няма нормативно изискване за обема на мотивите. В случая докладът е подписан от вносителя на проекта за постановление и е с предвиденото в чл. 28, ал. 2 ЗНА съдържание. Съгласно константната практика на ВАС, само пълната липса на мотиви към проекта за нормативен акт би довела до нарушаване на посочената разпоредба, но не и когато изложените такива са кратки или не са обстойно изложени (Решение № 14897 от 15.11.2011г. по адм.д. № 8886/2011 г.; Решение № 13857 от 06.11.2012г. по адм. д. № 8688/2012г., Решение № 6062 от 16.05.2017. по адм.д. № 12280/2016г. на V - членен състав на ВАС, Решение № 7330 от 12.06.2017г. по адм.д. № 1202/2017г. на V – членен състав на ВАС). Всички тези факти и обстоятелства са обсъдени от тричленния състав на ВАС, въз основа на които същият е направил правилни правни изводи, като е приел, че процедурата по приемането на оспорения акт е спазена.

С Наредбата за условията и реда за командироване на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги, приета въз основа на изрично предвидената законова делегация на чл. 121а, ал. 8 от Кодекса на труда и чл. 58, ал. 1 от Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност, се въвеждат изискванията на Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП”) в българското законодателство, като и изискванията на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги. Видно от обхвата на Директива 96/71/ЕО, визиран в чл.1 „Приложно поле”, същата се прилага за предприятия, установени в държава-членка, които в рамките на транснационално предлагане на услуги командирова работници в съответствие с т. 3 от Директивата, на територията на държава-членка. В чл.1, т. 3 от същата са посочени случаите, спрямо които разпоредбите на директивата се прилагат, а именно – командироване на работници на територията на държава-членка за собствена сметка и под свое на ръководство по договор, сключен между командироващото предприятие и страната, за която са предназначени услугите

(чл. 1, т.3, б"а"), командироване на работници в предприятие от същата група предприятия (чл. 1, т.3, и изпращане на работник от предприятие, което осигурява временна работа, установено в една държава членка, в предприятие ползвател, установено в друга държава членка (чл.1, т.3, б"в"). Директива 96/71/ЕО въвежда изисквания за предприятията, които извършват транснационално предлагане на услуги в случаите по т.3 на чл.1 от същата, съгласно които за срока на командироването или на изпращането на работника или служителя, следва да се осигуряват най-малко същите минимални условия на работа, каквито са установени за работниците и служителите, изпълняващи същата или сходна работа в приемащата държава. Целта е условията на труд да не бъдат по-неблагоприятни за работниците и служителите, които се командироваат или изпращат от установените в приемащата държава условия, определени със закони, подзаконовни или административни разпоредби, колективни трудови договори или арбитражни решения, обявени за общоприложими по съответния ред, включително по отношение на здравословните и безопасни условия на труд, условията на работа на непълнолетни лица, на бременни жени и кърмачките, и на лицата с намалена работоспособност. Обхватът на Директива 96/71/ЕО, регламентиран в чл. 1, т.3 от същата е транспониран изцяло във вътрешното ни законодателство в чл.121а, и §1, т.2а от ДР на КТ, и съответно в оспорената с настоящата жалба Наредба. В чл.121а КТ изрично е посочено, че е налице командироване на работници или служители в рамките на предоставяне на услуги, когато български работодател командирова работник или служител на територията на друга държава — членка на Европейския съюз, държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария или работодател, регистриран по законодателството на друга държава членка на Европейския съюз, държава — страна по Споразумението за Европейското Икономическо пространство, на Конфедерация Швейцария или на трета държава командирова работник или служител на територията на Република България, за своя сметка и под свое ръководство въз основа на договор, сключен между работодателя и ползвателя на услугите (чл.121а, ал.1, т.1 и ал.2, т. 1 съответстващ на чл. 1, т.3, б."а" от Директивата), когато работникът или служителът е командирован в предприятие от същата група предприятия (чл.121а, ал. 1, т.2 и ал.2, т.2 съответстващ на чл.1, т.3, б"б" от Директивата) и когато той е изпратен от предприятие, което осигурява временна работа, установено в една държава членка, в предприятие ползвател, установено в друга държава членка (чл.121а, ал.2 от КТ съответстващ на чл. 1, т.3, б"в" от Директивата). Условията и редът за командироването на работници и служители по смисъла на чл. 121а от КТ е регламентиран в Наредбата, приета въз основа на изрично предвидената законова делегация, като видно от чл. 1, ал. 1 от Наредбата същата урежда условията и редът за командироване и изпращане на работници и служители по смисъла на чл.121а от КТ. Предвид това, оспореният чл. 1 от Наредбата е в пълно съответствие, както с чл.121а, ал.8 от КТ, така и с Директива 96/71/ЕО и Регламент № 1072/2009 на ЕО. Единственото изключение, предвидено в чл. 1, т.2 от Директива 96/71/ЕО е, че същата не се прилага за предприятия от търговския флот по отношение на моряшкия състав. Това изключение също е надлежно транспонирано и в националното ни законодателство, като в чл. 1, ал.2 от Наредбата изрично е записано, че същата не се прилага спрямо предприятия от търговския флот по отношение на морските лица. С оглед на изложеното, правилно и обосновано тричленният състав на ВАС приема, че не е налице твърдяното от жалбоподателя противоречие на чл. 1 от Наредбата с цитираните по-горе Директива и Регламент, като и че с Наредбата не се разширява обхвата на Директивата.

Обосновани са и изводите на тричленния състав на ВАС по отношение на оспорените текстове на чл.2, чл.5, чл.6, чл.7, в частта, касаеща чл.2 и чл. 17, в частта, касаеща чл.2 от Наредбата. Посочените членове транспонират изискванията на чл.3 от Директива 96/71/ЕО, като надлежно въвеждат в националното ни законодателство условията на работа, които следва да

бъдат осигурени на командированите и изпратени работници и служители, предвидени в цитирания чл.3 от Директивата. Правилно решаващият съд констатира, че в жалбата не са изложени конкретни противоречия на оспорените текстове от наредбата с изискванията, предвидени в Директива 96/71/ЕО.

Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата изисква преди командироването страните да сключат споразумение. В него следва да се уговорят условията на труд, предвидени в разпоредбата на чл. 2, ал. 2 на Наредбата, която въвежда условията на труд, предвидени в чл.3 § 1 от директива 96/71/ЕО, а именно: „а) максимална продължителност на работата и минимална продължителност на почивка; б) минимални платени почивни дни; в) минимални ставки на заплащане, включително ставки за извънреден труд; настоящата точка не се отнася за допълнителни професионални пенсионни схеми; г) условия за предлагане на работници за наемане на работа, в частност от предприятия за временна работа; д) здраве, безопасност и хигиена на работното място; е) защитни мерки по отношение на условията за наемане работа на бременни жени или родилки, деца и младежи; ж) равно третиране на мъжете и жените и други разпоредби на недискриминация”. При въвеждане на тези условия на труд в разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от Наредбата е използвана утвърдената в българското трудово право терминология.

Необходимостта от сключване на споразумение се обуславя от обстоятелството, че при командироване на работници и служители в рамките на предоставянето на услуги е допустимо да се променят съществени елементи на трудовото правоотношение, и по-специално - характерът на работа, т.е. работата, за която се е уговорил да изпълнява работникът или служителят. Такава промяна не може да бъде направена едностранно от страна на работодателя, а само по взаимно съгласие на двете страни, изразено писмено (арг. от чл. 118 във връзка с чл. 120 във връзка с чл. 121 във връзка с чл. 317 КТ). Следва да се отчете обстоятелството, че командироването в рамките на предоставяне на услуги не е ограничено с максимален срок, което може да засегне значително правата на работниците и служителите. При командироване по реда на чл. 121 КТ за срок по-дълъг от 30 дни се изисква писмено съгласие от страна на работника или служителя (чл. 121, ал. 2 от КТ), а при командироването по чл. 121а от КТ, такова съгласие не е необходимо, тъй като се дава с подписването на допълнително споразумение по чл.2 от Наредбата.

Разпоредбата на чл. 2 от Наредбата и предвиденото в нея изискване за сключване на споразумение не противоречи на Директива 96/71/ЕО, която не поставя специални изисквания относно реда за командироване. Този въпрос е предоставен за решаване на държавите членки, съобразно особеностите на националните им законодателства. Поради това изводът на съда за липса на противоречие на оспорения член с Директивата, е правилен и законосъобразен.

С нормата на чл. 5 от Наредбата се предоставя възможност на страните да уговорят и заплащането на квартирни пари. В тази връзка следва да се има предвид, че Директива 96/71/ЕО не урежда въпроса за заплащането на командировъчни пари. Разпоредбата на чл. 3, § 7, ал. 2 от Директива 96/71/ЕО предвижда, че специфичните добавки, свързани с командироването, се смятат за част от минималната заплата, освен ако не са изплатени като възстановяване на разходи, които фактически са били направени във връзка с командироването, като например пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи. Тази разпоредба урежда само начина, по който тези добавки се съотнасят към минималните ставки на заплащане, но не посочва дали те следва да бъдат предоставяни на работниците или служителите. Този въпрос е предоставен за решаване на законодателството на изпращащата държава членка (това становище се поддържа и от Европейската комисия и се споделя в константната практика на Съда на ЕС вж. C-341/05 *Laval un Partneri*, EU:C:2007:809; C-396/13, EU:C:2014:2236 и др.). Поради това изводът на съда за липса на противоречие разпоредбата на чл. 5 от Наредбата с акт от по-висока степен, е правилен и законосъобразен.



Разпоредбата на чл. 6 от Наредбата въвежда забрана работодателят и Работникът или служителят да договорят размер на трудовото възнаграждение по-нисък от минималната работна заплата или от минималните ставки на заплащане, установени за същата или сходна работа в приемащата държава със законови, подзаконови или административни разпоредби, колективни трудови договори, арбитражни решения, обявени за общоприложими по съответния ред. Тя съответства напълно на разпоредбата на чл.3, §1, б.“в“ във връзка с чл.3, §1, ал.2 от Директива 96/71/ЕО, която предвижда, че на командированите работници и служители следва да се осигурят минимални ставки на заплащане, определени от националното законодателство и / или практиката на държавата – членка, на чиято територия се командирова работникът. Предвид горното, изводът на тричленния състав на ВАС по отношение на обстоятелството, че разпоредбата на чл.6 от Наредбата напълно съответства на изискванията на директива 96/71/ЕО, е правилен и законосъобразен.

С разпоредбата на чл. 7 от Наредбата се въвежда гаранция за правата на командированите работници и служители, като се предвижда, че не се допуска командироване или изпращане на работник или служител, когато не е сключено споразумение по Наредбата. Освен гаранция за правата на работниците и служителите тази разпоредба гарантира и спазването на изискванията на Директива 96/71/ЕО. В този смисъл правилно и законосъобразно съдът е приел, че не се установява неспазване на конкретна норма от Директива 97/71/ЕО.

Чрез нормата на чл. 17 от Наредбата, се въвежда задължение за изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ при установяване на нарушение на правилата за командироване незабавно да съобщава на компетентния орган на съответната държава цялата информация, свързана с нарушението. С тази разпоредба в националното законодателство се въвеждат изискванията на чл. 7, § 4 от Директива 2014/67/ЕС, както правилно е констатирал първоинстанционният съд.

Предвид обхвата на Директива 96/71/ЕО, визиран в чл.1, т.3 от същата, е неоснователно и изложеното в касационната жалба твърдение, че тя не намира приложение спрямо работниците и служителите, които осъществяват в друга държава дейност за своя работодател при предоставяне на услуга в рамките на търговската дейност на работодателя и по договор между работодателя и неговия контрагент, а именно шофьорите, извършващи международни автомобилни превози на територията на ЕС. Горната хипотеза е уредена в чл.1, т.3, б“а“ от Директива 96/71/ЕО - командироване на работници на територията на държава-членка за собствена сметка и под свое ръководство по договор, сключен между командированото предприятие и страната, за която са предназначени услугите, която е транспонирана в чл.121а, ал.1, т.1, б.“а“ КТ и чл.2 от Наредбата.

По отношение наведените от касатора доводи досежно цитирания в жалбата Регламент (ЕО) № 1072/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009г. относно общите правила за достъп до пазара на международни автомобилни превози на товари, ОВ, L 300/72 от 14 ноември 2009г., основателни са доводите на ответника – Министър на труда и социалната политика, че на основание на разпоредбата на чл.258 от Договора за функциониране на Европейския съюз, ОВ, С 326/001 от 26 на октомври 2012 г., регламентът е акт с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Поради това, за разлика от директивите, не е необходимо приемането на специален нормативен акт, с който изискванията на регламентите да бъдат въведени в националното законодателство, за да станат те част от законодателството на държавата – членка на ЕС.

Посоченият в касационната жалба Регламент № 1072/2009 урежда правила за достъп до пазара на международни автомобилни превози на товари, които не са предмет на Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС, а с това и на оспорваната Наредба.

Следва да се има предвид и обстоятелството, че Директива 96/71/ЕО препраща към прилагане на националното законодателство на държавата членка, в която е командирован работникът или служителът (чл. 3, §1 Директива 96/71/ЕО). Това е и държавата членка, в която ще се осъществява контролът за спазване на изискванията на директивата. Поради това, дори отмяната на оспорените текстове, няма да освободи българските работодатели (в това число и предприятията, които извършват международни превози) от задължението да спазват условията на работа в държава членка, в която командироваат или изпращат работници или служители.

Неоснователни са наведените от касатора доводи за допуснати съществени нарушения на съдопроизводствените правила. Тежестта на доказване в процеса е разпределена съобразно доводите и възраженията на страните, като им е дадена възможност да ангажират доказателства в подкрепа на представените становища. Решението е постановено след обсъждане на всички доводи и възражения, направени в хода на съдебния процес, както и на събраните доказателства, като са изложени аргументи, мотивиращи изводите на съдебния състав относно приложимия закон.

Относно направеното възражение за необоснованост на съдебния акт, следва да се подчертае, че необосноваността като касационно основание опорочава формирането на вътрешното убеждение на съда в насоките, които не са нормирани от закона. Такива са грешките при прилагане на правилата на логическото мислене, на опитните правила, на каузалните връзки между явленията и др. Грешки от такова естество не са били допуснати от решаващия съд. Фактическата обстановка е точно установена и подведена под вярната правна квалификация, като формираните изводи се основават на събраните доказателства.

С оглед на изложеното настоящият състав намира, че решението е правилно, като не са налице сочените касационни основания за неговата отмяна. При направената служебна проверка по реда на чл. 218, ал. 2 от АПК касационната инстанция констатира, че същото е валидно и допустимо, поради което следва да бъде оставено в сила.

Предвид изхода на спора, своевременно направеното искане за присъждане на разноски и на основание чл.143, ал.1 АПК във връзка с чл.144 АПК вр. с чл. 78, ал. 8 от ГПК в съответствие с чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредба за заплащането на правната помощ, ЮЛНЦ [ЮЛ] следва да бъде осъдено да заплати на ответника - Министерски съвет на Република съдебни разноски в размер на 250 лева (двеста и петдесет лева) – възнаграждение за юрисконсулт. Воден от горното и на основание чл. 221, ал. 2, предл. 1-во АПК, Върховният административен съд – петчленен състав на Втора колегия,

## **РЕШИ:**

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 14399/27.11.2017г., постановено по адм. дело № 1240/2017г. по описа на ВАС, тричленен състав на второ отделение.

ОСЪЖДА ЮЛНЦ [ЮЛ] с БУЛСТАТ[ЕИК] да заплати на Министерски съвет на Република България съдебни разноски в размер на 250 лева (двеста и петдесет лева) – възнаграждение за юрисконсулт.

**Решението е окончателно.**

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)