

РЕШЕНИЕ

№ 6250

гр. София, 11.11.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 38 състав,
в публично заседание на 14.10.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Татяна Жилова

при участието на секретаря Албена Илиева, като разгледа дело номер **7305** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 - чл.178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във връзка с Постановление на Министерски съвет № 55 от 30 март 2020 г. за определяне на условията и реда за изплащане на компенсации на работодатели с цел запазване на заетостта на работниците и служителите при извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020г., , или обявената с решение № 325 на Министерския съвет от 14 май 2020 г. извънредна епидемична обстановка на територията на Република България (ПМС №55/30.03.2020г.)

Образувано е по жалба на [фирма], срещу Решение на Комисията към Дирекция “Бюро по труда“ – В., [населено място], по Протокол №58/03.07.2020г. в частта му по т.11. С оспореното решение е отказано изплащане на компенсации на жалбоподателя на основание чл.1, ал.1 от ПМС №55/30.03.2020г.

Жалбоподателят [фирма], чрез пълномощника си адв.Г. И., оспорва решението като незаконосъобразно. Поддържа становището, че отговаря на изискванията за подпомагане по чл.1, ал.2 от ПМС №55/30.03.2020г. Счита, че административният орган незаконосъобразно е ограничил кръга на работодателите, които имат право на компенсации, с което е действал против целта на икономическата мярка. Позовава се на общата клауза за допустимост на мярката по приложението към ПМС №55/30.03.2020г. Сочи, че е одобрен за подпомагане по ПМС №151/03.07.2020г. за периода след извънредното положение, което показва, че административният орган прилага различни критерии и създава противоречива

административна практика. Искането му към съда е да бъде отменено оспореното решение и преписката да се върне за ново разглеждане със задължителни указания по прилагането на закона. Претендира разноски по делото.

Ответникът – Комисията към Дирекция “Бюро по труда“ – В., [населено място], чрез процесуалния си представител юрисконсулт А. А., оспорва жалбата. Поддържа становището, че решението е законосъобразен административен акт и не са налице сочените основания за отмяната му. Сочи, че жалбоподателят е подал заявление за подпомагане по чл.1, ал.1 от ПМС №55/30.03.2020г., като не отговаря на изискванията по този ред. Жалбоподателят не е подавал заявление по чл.1, ал.2, по който ред е необходимо да се докаже намаляване на приходите от продажба. Сочи, че към момента на постановяване на административния акт приемът на заявления за подпомагане е бил преустановен, поради което не е имало възможност на жалбоподателя да бъде указана възможността да подаде заявление по чл.1, ал.2. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение, заплатено от жалбоподателя.

СЪДЪТ, след като обсъди доводите на страните и събраните писмени доказателства, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Жалбата е процесуално допустима. Решението на комисията, с което се приема, че жалбоподателят не отговаря на изискванията за получаване на компенсации, е индивидуален административен акт по смисъла на чл.21 от АПК, тъй като с него се засягат права и законни интереси на адресата. В ПМС №55/30.03.2020г. не са указани редът и начинът за оспорване на решението на комисията. Няма разпоредба, която да изключва съдебния контрол, следователно по силата на чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България, който въвежда обща клауза за обжалваемост на административните актове, решението на комисията подлежи на съдебно обжалване. Жалбата е подадена от адресата на административния акт, който е неблагоприятен за него, следователно е налице правен интерес от обжалването. Относно срочността на жалбата приложима е разпоредбата на чл.140, ал.1 от АПК, която в този случай удължава срока за обжалване на 2 месеца. Жалбата е подадена в рамките на срока по чл.140, ал.1 от АПК.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

Установени факти и правни изводи:

Като взе предвид изложените от жалбоподателя оплаквания и извърши проверка на оспорвания административен акт на всички основания за законосъобразност, съдът приема за установено от фактическа и правна страна следното:

С Решение на Народното събрание от 13.03.2020г. (ДВ, бр.22/13.3.2020 г.) е обявено извънредно положение върху цялата територия на Република България, считано от 13 март 2020 г. до 13 април 2020 г., и е възложено на Министерския съвет да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация във връзка с пандемията от COVID-19. Срокът на извънредното положение е удължен до 13.05.2020г. с Решение на Народното събрание от 03.04.2020г. (ДВ, бр.33/07.04.2020г.)

С цел запазване на заетостта на работниците и служителите при извънредното положение М. съвет приема ред за изплащане на компенсации в размер 60 на сто -

първоначално само от размера на осигурителния доход за януари 2020г., а в сила от 21.04.2020г. и от дължимите осигурителни вноски за сметка на работодателя - за всеки работник или служител, на когото ще бъде запазена заетостта.

Предвидени са две категории работодатели, по отношение на които може да бъде приложена социално-икономическата мярка за запазване на заетостта.

Първата категория работодатели са тези, които са преустановили работата на цялото си предприятие или на част от него поради издадена заповед на държавен орган - чл.1, ал.1 от ПМС №55/30.03.2020г. Условието, на които трябва да отговарят те, са посочени в чл.2, ал.1 от ПМС №55/30.03.2020г. От работодателите се изисква да:

1. са местни физически или юридически лица, както и чуждестранни юридически лица, които осъществяват стопанска дейност в Република България;
2. заявяват изплащане на компенсации за работници и служители, осигурени в икономическите дейности, посочени в приложението;
3. нямат задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски по смисъла на чл. 162, ал. 2, т. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс към държавата или общината, установени с влязъл в сила акт на компетентен орган, и за които работодателят не е предприел действия за разсрочване, отсрочване или обезпечение;
4. не са обявени в несъстоятелност или не се намират в производство по несъстоятелност или ликвидация;
5. запазят заетостта на работниците и служителите, за които са получили компенсация, за период не по-малък от периода, за който са изплатени компенсациите;
6. не прекратят трудови договори на работници и служители на основание чл. 328, ал. 1, т. 2, 3 и 4 от Кодекса на труда през периода, за който им се изплащат компенсации;
7. нямат установено с влязло в сила наказателно постановление или съдебно решение нарушение на чл. 61, ал. 1, чл. 62, ал. 1 или 3, чл. 63, ал. 1 или 2, чл. 118, чл. 128, чл. 228, ал. 3, чл. 245 и чл. 301 – 305 от Кодекса на труда или чл. 13, ал. 1 от Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност през период от 6 месеца преди издаването на заповедта за преустановяване на работа.

Всички предпоставки са кумулативни, като най-съществената с оглед настоящото производство е работниците или сружителите да са осигурени в икономическите дейности, посочени в приложението към ПМС №55/30.03.2020г. По този начин мярката се ограничава до тези икономически дейности, които по преценка на Министерския съвет са засегнати най-силно от епидемията и обявеното извънредно положение на територията на цялата страна, тъй като попадат в обхвата на ограничителните протиепидемични мерки, наложени със заповед на административен орган. Със Заповед №РД-01-124/13.03.2020г. на министъра на здравеопазването са въведени такива мерки на територията на цялата страна – преустановяват се посещенията в увеселителни и игрални зали, дискотеки, барове, ресторанти, заведения, големи търговски центрове; преустановяват се присъствените учебните занятия и всички извънкласни дейности; преустановяват се посещенията в детските градини и ясли; преустановяват се всякакъв вид масови мероприятия, включително спортни, културно-развлекателни и научни. За дейностите, попадащи в обхвата на протиепидемичните мерки, не се налага работодателите да доказват спадане на приходите от продажби, тъй като това се предполага – на практика разпоредбите на чл.1, ал.1 и чл.2, ал.1 от ПМС №55/30.03.2020г. въвеждат необорима

презумпция за негативно въздействие на извънредното положение за тези дейности, посочени в приложението, в случаите, в които дейността на предприятието е прекратена във връзка със заповед на административен орган. Разумът на закона е, че тези работодатели се намират в обективна невъзможност или в съществено затруднение да осъществяват дейността си поради заповедта на административния орган, поради което редът за подпомагането им е по-облекчен и не изисква доказване на спадане на приходите. В приложението се съдържа и обща клауза, с която е разширен неограничено кръгът на работодателите, които имат право на компенсации с цел запазване на работните места, защото са преустановили дейността си, но за тях е въведено друго съществено ограничение – дейността им трябва да бъде извършвана не на територията на цялата страна, а в отделни населени места, в които със заповед на държавен орган са въведени специални протиепидемични мерки на основание чл. 63 от Закона за здравето. Такива протиепидемични мерки са въведени за територията на [населено място] и на [населено място] – съответно със Заповед №РД-01-132/17.03.2020г. и Заповед №РД-01-217/14.04.2020г. на министъра на здравеопазването. Преценката на Министерския съвет за засегнатите икономически дейности по ал.1 не подлежи на контрол в настоящото производство.

Втората група работодатели са тези, които попадат в приложното поле на чл.1, ал.2 от ПМС №55/30.03.2020г. – работодатели, които по собствена преценка със своя заповед, издадена на основание чл. 120в, ал. 1 от Кодекса на труда, са преустановили работата на предприятието, на част от предприятието или на отделни работници и служители. В сравнение с първата категория, техният кръг е разширен - съгласно чл.2, ал.2 той включва работодатели от всички сектори от Класификацията на икономическите дейности (КИД 2008), с изключение на секторите А, К, О, Р, Q, Т и U. За тях важат всички кумулативни изисквания като за работодателите от първата категория, без изискването работниците или служителите да са осигурявани в дейност, посочена в приложението. Тези работодатели обаче трябва да докажат спадане на приходите от продажби, за да обосноват собствената си преценка за нуждата да се прекрати дейността – т.е. по отношение на тях няма законова презумпция за неблагоприятно засягане от извънредното положение.

Заявленията за изплащане на компенсации се подават от работодателите по образец, утвърден от изпълнителния директор на Агенцията по заетостта, в дирекция „Бюро по труда“, обслужваща територията по мястото на работа на работниците и служителите. Съгласно чл.1, ал.4 от ПМС №55/30.03.2020г. компенсации изплащат за целия период или за част от периода от 13 март 2020 г. до 30 юни 2020 г., но за срок, не по-дълъг от три месеца. Информация за сроковете, реда и условията за подаването на заявленията се публикува на интернет страницата на Агенцията по заетостта и на информационните табла в дирекции „Бюро по труда“. На 30.06.2020г. е преустановено приемането на заявления по ПМС №55/30.03.2020г., като след това е стартирана процедурата по приемане на заявления по ПМС №151/03.07.2020г. за определяне на условията и реда за изплащане на средства за запазване на заетостта на работници и служители след периода на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и извънредната епидемична обстановка, обявена с Решение № 325 и удължена с Решение № 378 на Министерския съвет от 2020 г. По тези факти няма спор между страните, а те се потвърждават и косвено от факта, че жалбоподателят е подал заявление по ПМС №151/03.07.2020г., по което е получил подпомагане следователно

той е следил сроковете, обявени от Агенцията по заетостта.

Процедурата по разглеждане на заявленията е уредена в чл.5 от ПМС №55/30.03.2020г. Заявленията се разглеждат от комисия, определена със заповед на директора на дирекция „Бюро по труда“, която извършва проверка за съответствие с критериите за изплащане на компенсация в срок до 7 работни дни от подаването на заявлението. Комисията съставя протокол за съответствието или несъответствието на работодателя с критериите за изплащане на компенсация. Протоколът се предава на директора на дирекция „Бюро по труда“, който изпраща в Агенцията по заетостта списък с работодателите, които отговарят на критериите за получаване на финансови компенсация. Агенцията по заетостта обобщава информацията, получена от дирекциите, и я изпраща по електронен път на Националния осигурителен институт. Дирекция „Бюро по труда“ уведомява работодателите, за които е установено несъответствие с критериите в срок до 2 работни дни от датата на съставянето на протокола – чл.5, ал.6 от ПМС №55/30.03.2020г.

Сферата на дейност на жалбоподателя е: търговия на едро на вино – доставка на вино до събития, концерти, фестивали, посредничество по износ на вино до събития, концерти и фестивали в Англия, със заявен код по КИД 2008 – 46.34(търговия на едро с напитки).

Със Заповед №1/13.03.2020г., издадена на основание чл.120в, ал.2 от КТ, жалбоподателят е преустановил работата на част от предприятието за периода от 16.03.2020г. до отмяна на извънредното положение. А със Заповед №2/14.05.2020г., издадена на основание чл.120в, ал.2 от КТ, жалбоподателят е преустановил работата на част от предприятието за периода от 14.05.2020г. до отмяна на епидемичната обстановка. Със Заповед от 15.06.2020г. жалбоподателят е възстановил работата на предприятието, считано от 16.06.2020г.

Жалбоподателят е подал заявление с вх.рег.№ПМС1-01-01-05618 / 18.06.2020г. в утвърдения Образец 1 по чл.1, ал.1 от ПМС №55/30.03.2020г. , с което е поискал изплащане на компенсация за един работник, осигурен по КИД 2008 – 46.34 за периода от 16.03.2020г. до 15.06.2020г. Заявлението е разгледано от комисията по чл.5 от ПМС №55/30.03.2020г., определена със Заповед №РД-11-01-01-14/31.03.2020г., допълнена със Заповеди №РД-11-01-01-16/14.04.2020г., РД-11-01-01-17/ 15.04.2020г., РД-11-01-01-19/ 22.04.2020г., РД-11-01-01-20/ 30.04.2020г., на заседание на комисията на 03.07.2020г. – извън определения в по чл.5, ал.1 от ПМС №55/30.03.2020г. срок до 7 работни дни, който изтича на 29.06.2020г. Съставен е Протокол №58/03.07.2020г., в т.11 на който е отразена констатацията на комисията, че жалбоподателят не отговаря на изискванията на чл.1, ал.1 , тъй като икономическата дейност КИД 46.34, по която е осигурен работникът, не подада в приложението.

С писмо с рег.№ПМС1-01-01-05618#1/03.07.2020г. жалбоподателят е уведомен, че не отговаря на критериите по чл.1, ал.1. В писмото обаче е допусната техническа грешка, като е посочено, че работникът, за който се иска компенсация, е осигурен по КИД 46.36. Грешката не е съществена, тъй като на първо място е допусната само в уведомителното писмо, и на второ място е по същия код 46 – търговия на едро, но в друг клас – захарни изделия.

С писмо до директора на дирекция „Бюро по труда“ – В., С., жалбоподателят е поискал директорът да преразгледа решението на комисията, като вземе предвид, че по КИД 2008 няма код, който да отговаря точно на дейността по извършване на

услуги по производство и експорт на българско вино за фестивали, концерти, спортни събития и други обществени мероприятия в чужбина (предимно в Англия). Сочи, че всички мероприятия в чужбина, във връзка с които е дейността на фирмата, са преустановени по заповед на местните държавни органи. Наред с това е навел аргументи, че отговаря на изискванията по чл.1, ал.2, тъй като кодът 46.34, по който е осигурен работникът, е най-близък до извършваната дейност и не попада в изключенията по чл.2, ал.2. Заявил е спадане на приходите от продажби с 20%.

В отговор на това писмо директорът на дирекция „Бюро по труда“ – В., С., е издал Решение за поправка на очевидна фактическа грешка в уведомителното писмо, като е вписал коректния заявен код 46.34, така както е отразен в протокола на комисията. Така по същество директорът на дирекция „Бюро по труда“ потвърждава отказа на комисията. Решението е съобщено на жалбоподателя чрез Системата за сигурно електронно връчване. При потвърждаване на административния акт от горестоящия административен орган на обжалване подлежи първоначалният административен акт – чл.145, ал.2, т.1 във връзка с т.2 от АПК.

За преценка законосъобразността на оспорения отказ съдът извършва проверка по всички основания по чл.146 от АПК.

Оспореният отказ е постановен от компетентен орган – комисията по чл.5 от ПМС №55/30.03.2020г.

Административният акт е в съответствие с материалния закон. Изводът на комисията, че жалбоподателят не попада в първата категория работодатели, е законосъобразен. Дори и да се приеме за ноторно известно обстоятелството, че мероприятията в чужбина, във връзка с които жалбоподателят извършва дейността си, са отменени със заповеди на чуждите държавни органи, той не отговаря на условията за получаване на компенсация, тъй като неговата сфера на икономическа дейност е извън посочените в приложението във връзка с чл.2, ал.1, т.2. Нито една икономическа дейност с код 46 – търговия на едро, не е включена в приложението към ПМС №55/03.30.2020г., така както е изключена и търговията на дребно с хранителни стоки, напитки и тютюневи изделия, лекарства и фармацевтични изделия. Разумът на законодателя е, че магазините за хранителни стоки, в които се предлагат също напитки и тютюневи изделия, както аптеките, не преустановяват дейността си, следователно и търговците на едро не са неблагоприятно засегнати от извънредното положение на територията на цялата страна. Както бе казано по-горе, преценката на Министерския съвет е управленско решение, взето в пределите на неговата оперативна самостоятелност, и не подлежи на контрол в настоящото производство. Общата клауза в приложението за допустимост на мярката и по отношение на други икономически дейности се отнася само до случаите, когато са въведени противоепидемични мерки в отделни населени места на основание чл.63 от Закона за здравето – това означава населени места на територията на България и в териториалната компетентност на българските държавни органи. Жалбоподателят не твърди и не представя доказателства да извършва дейност в [населено място] или в [населено място]. Той заявява, че осъществява дейност по износ в места, които са засегнати от противоепидемични мерки на чужди държавни органи, предимно В.. Тази хипотеза е извън приложното поле на общата клауза за

разрешаване на компенсаторната мярка. Жалбоподателят би могъл да се ползва от компенсации по реда и при условията на чл.1, ал.2 - ако представи доказателства, че приходите му от продажби са намалели.

При постановяване на административния акт не са допуснати съществени процесуални нарушения, които са довели до несъответствие с целта на закона. Производството по разглеждане на заявленията за компенсация е специално по отношение на общото производство по АПК. То протича в съкратени срокове, които макар и инструктивни, са от съществено значение за правилното прилагане на социално-икономическата мярка и за постигане целта на закона. Предвидена е и специална форма на искането за откриване на производството, която по аргумент от чл.29, ал.1 от АПК дерогира общото правило, че заявителят сам избира формата и начина на заявяване. Жалбоподателят е подал заявление по Образец 1 по чл.1, ал.1 от ПМС №55/30.03.2020г. и именно то е разгледано от комисията. Заявлението на жалбоподателя не е разгледано в законовоопределения срок, а със забава от 4 дни, но това не е от съществено значение за крайния резултат. Съдът споделя разбирането, че съществено нарушение на административнопроизводствените правила е налице тогава, когато нарушението пряко влияе на крайния акт и ако не беше допуснато, можеше да се постанови акт с друго съдържание. Допуснатата очевидна фактическа грешка, поправена в последствие от директора на дирекция „Бюро по труда“- В., С., също не може да бъде преценена като съществено нарушение. Грешката е само в уведомителното писмо за установеното несъответствие с критериите за компенсация, но не и в самия административен акт.

С постановяване на решението на комисията, с което се установява несъответствието с критериите, производството по подаденото от жалбоподателя заявление по чл.1, ал.1 е приключило. Писмото на жалбоподателя до директора на дирекция „Бюро по труда“ – В., С., има от една страна характер на жалба срещу отказа, подадена до горестоящ административен орган. Едва с това писмо жалбоподателят заявява за първи път спадане на приходите от продажби. Искането на жалбоподателя обаче, отправено в жалбата до директора на дирекция „Бюро по труда“, по същество е да се преразгледа заявлението по чл.1, ал.1, като се преценят предпоставките по ал.2. Такова смесване на материалноправните предпоставки – различни за двете категории работодатели, е недопустимо, както и е недопустимо горестоящият административен орган да из земе компетентността на комисията и да се произнесе еднолично по искането почл.1, ал.2, заявено за първи път в жалбата. По искането по чл.1, ал.2 би следвало да се проведе отделно производство, в което на първо място ще се прецени редовността на искането – спазване на изискването за формата, спазване на срока, представяне на доказателства. Това не е направено, но този пропуск е неотн осим към преценката за законосъобразността на отказа по заявлението по чл.1, ал.1.

Неоснователни са и доводите на жалбоподателя, които черпи от одобреното подпомагане по ПМС №151/03.07.2020г. Подаденото заявление от жалбоподателя е също по Образеца по чл.1, ал.1 от ПМС №151/03.07.2020г. , но тази разпоредба е аналогична на разпоредбата на чл.1, ал.2 от ПМС

№55/30.03.2020г. , като се изисква също доказване на намаляване на приходите - съгласно чл.3, ал.1, т.2 от ПМС №151/03.07.2020г. При второто кандидатстване жалбоподателят е представил необходимите доказателства за намаляване на приходите, поради което е одобрен за подпомагане. Оплакването му, че административният орган прилага различни критерии към един и същ работодател, е неоснователно. Различното произнасяне на административния орган се дължи на това, че жалбоподателят е подал заявлението си по ПМС №55/30.03.2020г. като работодател, преустановил дейността си във връзка със заповед да държавен орган, без да попада в лимитативно изброените икономически дейности в приложението. Административният орган няма правомощия да изменя основанието, на което е подадено искането за компенсация, още по-малко може да бъде направено това от горестоящия административен орган при разглеждане на жалба срещу първоначалния акт. Не са налице основанията по чл.146 от АПК за отмяна на административния акт. Жалбата срещу решението на комисията за отказване на компенсация е неоснователна и следва да бъде отхвърлена.

Разноски:

При този изход на спора претенцията на жалбоподателя за разноски е неоснователна. В съответствие с утвърдената съдебна практика съдът се произнася с положителен диспозитив само когато присъжда разноски, но не и когато отказва присъждането им. Ответникът не е поискал присъждане на разноски в производството, поради което съдът не дължи произнасяне по разноските.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК, Административен съд София - град, Второ отделение, 38 състав,

РЕШИ

ОТХВЪРЛЯ жалбата на [фирма], срещу Решение на Комисията към Дирекция "Бюро по труда" – В., [населено място], по Протокол №58/03.07.2020г. в частта му по т.11.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд с касационна жалба, подадена в чрез Административен съд София-град в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ:

