

РЕШЕНИЕ

№ 15700

гр. София, 23.04.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 22 състав, в
публично заседание на 23.01.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Десислава Корнезова

при участието на секретаря Илияна Тодорова, като разгледа дело номер **1664** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, във връзка чл.36, ал.7 от Кодекса на труда /КТ/.

Образувано е по жалба на Сдружение „БЪЛГАРСКА РАБОТОДАТЕЛСКА АСОЦИАЦИЯ ИНОВАТИВНИ ТЕХНОЛОГИИ „БРАИТ“, ЕИК[ЕИК], представлявано от председателя на Управителния съвет И. К. К., срещу Решение № 37 от 29 януари 2025 г. на Министерски съвет на Република България.

В обстоятелствената част на жалбата са изложени твърдения за незаконосъобразност на акта, поради постановяването му в нарушение на изискванията за форма, на административнопроизводствените правила, както и в противоречие с материалноправните разпоредби и с целта на закона.

Посочва се, че мотивите са неясни и бланкетни, защо ответникът е приел, жалбоподателят не покрива критериите за представителност по чл. 35, ал. 1, т. 1 и т.2 от КТ и има едва 1 127 членове и общо 70 140 работници и служители във всички членове на работодателската организация, както и общо в 19 икономически дейности, определени с код до втори знак от КИД, в които има организации на работодателите с не по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица във всяка икономическа дейност или 10 членове във всяка икономическа дейност. Твърди, че БРАИТ е представило доказателства за 2 966 членове и общо 106 746 наети работници и служители в 28 броя икономически дейности, като по този начин надхвърля законоустановения минимум. Акцентира, че липсва аргументация за начина, по който ответникът е достигнал до посочените в акта стойности, за да не признае БРАИТ за представителна работодателска организация на национално равнище.

Комисията, създадена със заповед № РД-02-124/22.11.2024 г. на министъра на труда и социалната политика (Комисията), е заседавала и в ненадлежен състав и при липса на кворум на някои от заседанията си. Те се провеждали без реална възможност за наблюдателите да участват в процеса по установяване наличието на критериите за представителност на работодателските организации. Комисията била разделена в подгрупи от по двама експерти, всяка подгрупа паралелно и едновременно обработвала представените документи от всички шест работодателски организации. Посочва, че в нарушение на чл. 11, ал. 2 от НОРУНКПОРСР, докладът не е бил връчен на БРАИТ, като по този начин било допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като жалбоподателят не е бил уведомен за констатациите и мотивите на Комисията.

На следващо място жалбоподателят оспорва изводите на органа, че не отговаря на критериите за представителност по чл. 35, ал. 1, т. 1 и т.2 от КТ. Твърди, че за доказване изпълнението на тези критерии, сдружението е представило доказателства за членове организации на работодателите в 28 броя от дейностите, определени с код до втори знак от КИД, с не по-малко от 10 членове във всяка съответна икономическа дейност. Последното се установявало от представения на Министерски съвет списък по чл. 6, ал. 3, т. 2 от НОРУНКПОРСР, във вр. с чл. 35, ал. 1, т. 2 от КТ. Твърди се, че видно от списъка по чл. 6, ал. 1, т. 5 от НОРУНКПОРСР, във вр. с чл. 35, ал. 1, т. 3 от КТ, „БРАИТ“ имало местни органи в 70 общини в Република България, като в списъка били посочени наименованието на местния орган, общината, за която отговаря и адресът на съответния местен орган. По отношение на изискванията на чл. 35, ал. 1, т. 4 от КТ, излага съображения за неотнормимост, като сдружението е представило на МС заверени преписи от Решение № 4061/18.04.2023 г. по дело № 6741/2022 г. по описа на ВАС, с което се потвърждава Решение № 3232/12.05.2022 г. по дело № 3295/2021 г. по описа на АССГ, относно това, че БРАИТ нямало задължение да бъде вписано в регистъра по чл. 49, ал. 1 от КТ, респективно отпадало задължението за представяне на съдебно решение за вписване на БРАИТ в нарочния Регистър на синдикалните и работодателски организации по чл. 49 от КТ. Като допълнителен аргумент се посочва, че с Решение № 24/24.08.2021 г. по ф.д. № 37/2021 г. по описа на Софийски градски съд, влязло в сила на 23.09.2021 г., е отказано вписването на БРАИТ в нарочния Регистър на синдикалните и работодателски организации по чл. 49 от КТ.

Твърди се, че процедурата за признаване на представителност на организациите на работодателите е протекла в нарушение на принципите по чл. 36, ал. 5 от КТ за равнопоставеност, за прозрачност по чл. 34 и 35 от КТ; за гарантиране истинността на първичната информация; и за взаимен контрол.

В представеното по делото на 14.04.2025 г. допълнение към жалбата се оспорват констатациите в доклада на министъра на труда и социалните грижи за неизпълнение на изискванията по чл. 35, ал.1, т.1 КТ, тъй като в нарушение на чл. 6, ал. 1 и 2 от Наредбата не били отчетени поне 1096 от членовете на БРАИТ, за които нямало представено пълномощно без да е установено дублирано членство. Твърди, че такова пълномощно не е необходимо, а членството се установявало със списък, заверен от представляващата организацията на работодателите. В противоречие с чл.35 КТ, в решението е било прието, че при преценката за представителност се включват единствено членове на работодателската организация, в която има наети лица.

Според жалбоподателя, чл. 6 от Наредбата била в противоречие с чл. 35 от КТ и на основание чл. 5, ал.1 от АПК не следвало да бъде прилагана, доколкото същата стеснявала понятието членове по чл. 35 от КТ с понятието „работодател“ по см. на §1, т.1 от ДР на КТ, като въвежда допълнителни критерии, които не се регламентирани в закона. Посочва, че ако целта на законодателя е била в организацията да могат да членуват само работодатели, то е щял да

използва термина „работодател“, а не по-широкия – „член“. Дори в някой момент работодателят да нямал наети лица, не изгубвал това си качество, доколкото продължавал да изпълнява редица задължения като такъв. Като допълнителен аргумент изтъква, че съгласно чл. 35, ал.3 КТ като членове на организация на работодателите, законът приемал и браншови или отраслови организации на работодателите.

По отношение на справка от НОИ се акцентира, че същата е издадена на 04.11.2024 г., а искането на БРАИТ е депозирано на 12.11.2024г., като във времето между двете дати е продължил приемът на нови членове, а при установяване на несъответствието между броя членове по списъка, представен от жалбоподателя и удостоверението от НОИ, административният орган е следвало да даде указания за предоставяне на допълнителна информация по чл. 6, ал. 2, т. 1 от Наредбата, което не е било направено. Позовава се на чл. 7а от Наредбата, съгласно който в срок от 10 работни дни от обявяването в „Държавен вестник“ на началото на процедурата по чл. 36, ал. 3 от КТ, управителят на НОИ е длъжен да предостави данни за броя на осигурените лица по трудови и служебни правоотношения съгласно икономическите дейности по КИД-2008. Министърът на труда и социалната политика имал правото да изисква допълнителна информация от организациите, свързана с представените документи, и като не е направил това е бил нарушен принципа на служебното начало по чл.9, ал.2, ал.4 АПК.

В противоречие с чл. 35, ал. 1, т. 2 от КТ, неправилно и немотивирано е прието, че БРАИТ не разполага с необходимия брой организации на работодателите в 1/4 от дейностите с код до втори знак по КИД. Не са били изложени мотиви, как административният орган е достигнал до извода, че организациите, членуващи в БРАИТ, покриват само 19 икономически дейности, при минимум от 23. Сочи, че икономическите дейности, които са покрити от браншовите и отрасловите организации, членуващи в БРАИТ са общо 28.

В проведените заседания, жалбоподателят се представлява от адв. А. К. и адв. Д. Т., които поддържат жалбата и пледират за нейното уважаване. Заявено е искане за присъждане на направените разноски по приложен списък по чл.80 ГПК. Обобщаващи правни доводи за основателност на оспорването са разработени в писмени бележки от 12.02.2026г.

Ответникът – Министерски съвет на Република България се представлява от правен съветник А. Г., която оспорва жалбата и моли за нейното отхвърляне. Прави възражение за прекомерност на претендирания от жалбоподателя адвокатски хонорар. Развива съображенията си в представените по делото писмени бележки от 13.02.2026г.

Изтъква, че решението е било обсъдено и прието на заседание на Министерския съвет, от компетентен административен орган, изрично овластен от закона на основание чл. 36, ал. 1, 5 и 6 от КТ, в изискуемата форма и е обнародвано в ДВ, бр. 9 от 2025 г. Решението съдържало мотиви, които се основавали на доклад от министъра на труда и социалната политика по чл. 11, ал. 1 от Наредбата за определяне на реда за установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите (Наредбата) и доклад № 75-12-21/23.01.2025г. на Комисията.

Процедурата е протекла при спазване на изискванията на Наредбата. Назначена е била комисия за установяване на наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите, и на работодателите. В заседанията на Комисията са участвали определени от институциите представители и наблюдатели. Комисията е провеждала открити заседания в надлежен състав, в присъствието на наблюдатели от съответните организации, които са подали искане за признаване, а нейната работата е била обективирана в 17 протокола. Определените от БРАИТ представители за участие в комисията са били надлежно поканени и са присъствали на заседанията на Комисията. На жалбоподателя е бил изпратен изготвения доклад на министъра на

труда и социалната политика, като по този начин е дадена възможност за запознаване със съдържанието му, както и е осигурена равнопоставеност в третирането на БРАИТ с работодателските организации, на които е била призната национална представителност.

Спазен е бил материалният закон- чл.35, ал.1 КТ, т.1 КТ, тъй като въз основа на анализ на подадените от БРАИТ документи е било установено, че организацията има 1458 членове, в които няма наети лица, според заверените от НОИ справки с данни за броя на лицата със сключени, регистрирани и непрекратени трудови договори. Съобразно чл. 10, ал. 4 и ал. 6 от Наредбата, Комисията е определила предприятията, които са признати като членове на БРАИТ във връзка процедурата за признаване на представителност, т.е. предприятията при които няма дублирано членство или има изрично потвърждение след установеното дублиране. Според събраните и неопровергани писмени доказателства, БРАИТ има общо 1127 членове, като в тях са наети общо 70 140 работници и служители. БРАИТ не покривала критериите за представителност на чл. 35, ал. 1 от КТ за минимален брой членове и общ брой работници и служители във всички членове на работодателската организация. По отношение на критерия по чл.35, ал.1, т.2 КТ, в представените списъци на отрасли/браншови организации с членове в тях по икономически дейности с включени предприятия от повече от една икономическа дейност и отрасли /браншови организации, които имат членове от една и съща икономическа дейност, е било установено, че общият брой икономически дейности с код до втори знак от КИД 2008, в които БРАИТ има отрасли/браншови организации с повече от 10 членове или по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица, е 19. Поради това БРАИТ не отговаряло на изискването на чл. 35, ал. 1, т. 2 от КТ, според който икономическите дейности е необходимо да са минимум 23.

В производството са били спазени регламентираните принципи в чл. 36, ал. 5 от КТ за равнопоставеност; прозрачност на процедурата; истинността на първичната информация и взаимен контрол при установяване наличието на критериите за представителност.

Ответникът моли жалбата да бъде отхвърлена, като съдът приеме, че решението е издадено от компетентен орган, в законоустановената форма, без допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и в съответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона.

Заинтересованата страна- министър на труда и социалната политика се представлява от юрк. Т., която оспорва жалба и моли решението да бъде потвърдено.

Софийска градска прокуратура, редовно призована, не изпраща представител.

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства по реда на чл.235, ал.2 ГПК във вр. с чл.144 АПК, приема за установено следното от фактическа страна:

В Държавен вестник бр. 59 от 12.07.2024 г. по реда на чл. 36, ал. 3 КТ е публикувано уведомление на председателя на Националния съвет за тристранно сътрудничество (НСТС), с което се обявява начало на процедура за признаване на представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите на национално равнище.

Със заповед № РД-02-124/22.11.2024 г. на министъра на труда и социалната политика е назначена Комисия за установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите (Комисията), като определеният със заповедта срок на нейната работа е бил удължен със заповед № РД-02-131/19.12.2024 г. до 15.01.2025 г.

В нормативно установения срок искания са подали следните организации на работодатели: Асоциация на индустриалния капитал в България (АИКБ), Българска работодателска асоциация иновативни технологии „БРАИТ“ (БРАИТ), Българска стопанска камара (БСК), Българска търговско-промишлена палата (БТПП), Конфедерация на работодателите и индустриалците в

България (КРИБ) и Съюз за стопанска инициатива (ССИ).

По данни от административната преписка, са проведени 17 заседания на Комисията, за които по делото не са представени протоколи.

Комисията е изисквала от жалбоподателя документи с две писма с приложени списъци от 29.11.2024 г. и 06.12.2024 г., получени по електронна поща. Жалбоподателят е представил справки под формата на таблици и пълномощни съгласно търсената от него информация.

За резултатите и констатациите от проверката на представените документи е изготвен доклад рег. № 75-12-21/23.01.2025 г. за дейността на Комисията за установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работодателите и на работниците и служителите. По отношение на БРАИТ е направен извод, че не следва да бъде призната за представителна организация на работодателите на национално равнище, тъй като не покрива два от критериите за представителност по чл. 35, ал. 1 от КТ.

1. Установено е, че не отговаря на изискванията по чл. 35, ал. 1, т. 1 от КТ- да има най-малко: 1500 членове и общо не по-малко от 50 000 работници и служители във всички членове на работодателската организация, или да има 100 000 работници и служители, наети по трудов договор, във всички членове на работодателската организация. Общият брой членове - работодатели в БРАИТ е 1127, като в тях са наети общо 70 140 работници и служители.

2. Установено е, че не отговаря и на изискването на чл. 35, ал. 1, т. 2 от КТ, а именно: да има организации на работодателите в повече от една четвърт от дейностите, определени с код до втори знак от Класификацията на икономическите дейности, утвърдена от Националния статистически институт, с не по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица във всяка икономическа дейност или 10 членове във всяка икономическа дейност. Общият брой икономически дейности с код до втори знак от КИД 2008, в които има отраслови/браншови организации с повече от 10 членове или не по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица, е 19.

Изготвен е доклад вх. № 10410-7/29.01.2025г. на министъра на труда и социалната политика и проект за решение на Министерски съвет, които са съгласувани от Министерство на културата, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи, Министерство на финансите, Министерство на околната среда и водите, Министерство на земеделието и храните, Министерство на енергетиката и Министерство на електронното управление.

Административното производство е приключило с приемане на Решение № 37 от 29 януари 2025 г. на Министерски съвет на Република България, с което БРАИТ не е признато за представителна организация на работодателите на национално равнище. Решението е гласувано на заседание на Министерски съвет от 29.01.2025 г., резултатите от което са обективирани в Протокол № 4 от 29.01.2025 г.

С предходно Решение № 32 от 15.01.2021г. на Министерски съвет на Република България, жалбоподателят не е признат за представителна организация на национално равнище. С Решение № 3232/12.05.2022 г. по дело № 3295/2021 г. на АССГ, оставено в сила с Решение № 4061/18.04.2023 г. по дело № 6741/2022г. на ВАС, е отменено решението на МС и е върната преписката на органа за ново произнасяне по заявлението. Преписката не е разгледана повторно от назначената комисия, а жалбоподателят е подал искане за участие в нова процедура за признаване на представителност на национално равнище на организациите на работниците и служителите и на работодателите, началото на която е поставено с

уведомление на председателя на НСТС, обявено в ДВ бр. 59 от 12.07.2024 г.

По делото е изслушано и прието становище по съдебна експертиза, изготвено от вещо лице С. П., което се кредитира от съда, като обективно и компетентно дадено. Констатирано е, че в списъка по чл. 6, ал. 2, т. 1 от Наредбата (Приложение № 3 към искането на БРАИТ от 12.11.2024 г.) общо 999 предприятия са членове на БРАИТ, които не са зачетени от административния орган и не са включени в окончателния списък с работодатели, които Комисията е признала за членове на БРАИТ. Същите са включени в изготвения от Комисията списък на предприятията, за които няма представени пълномощни от БРАИТ и същевременно за тях Комисията не е установила дублиране на членство в други организации. Три предприятия с общо 2977 работници и служители, а именно: „Дискордия“ АД, „Ъ. и Янг България“ и „Солвей соди“ АД, са включени само в заверения от НОИ списък, но същите не са включени в Приложение № 3 към искането на БРАИТ от 12.11.2024 г. Установено е, че 60 от тези предприятия имат наети по трудово правоотношение работници/служители, в това число „Дискордия“ АД, „Ъ. и Янг България“ и „Солвей соди“ АД. Общият брой на техните работници и служители е 3 744 (три хиляди седемстотин и четиридесет и четири), а останалите са без наети работници или служители.

Броят на незачетените от Комисията членове на БРАИТ, поради това, че са без наети работници и служители по трудово правоотношение е общо 1458 членове.

Установено е, че 50 членове на БРАИТ не фигурират в справката на НОИ от 04.11.2024 г., но са били включени в списъка по чл. 6, ал. 2, т. 1 от Наредбата (Приложение № 3 към искането на БРАИТ от 12.11.2024 г.), а броят на наетите от тях работници и служители е общо 1134.

Общо 43 членове на БРАИТ (с наети общо 636 работници и служители), не са зачетени поради това, че не фигурират в справката на НОИ. За всички тях има дадени изрични пълномощни на БРАИТ.

Вещото лице е констатирало, че общо 189 предприятия, членове на БРАИТ са били включени от Комисията в списък на дублираните от 29.11.2024г., но не са били включени в списък на дублираните от 06.12.2024 г. За 184 от тях БРАИТ е подало информация на 04.12.2024 г. за липсата на пълномощно, поради което не са били зачетени като членове на БРАИТ. Общият брой на работниците и служителите в тях е 14 384 (четирнадесет хиляди триста осемдесет и четири). За останалите 5 предприятия БРАИТ е подало информация на 04.12.2024 г. за наличие на пълномощно. Експертизата е констатирала, че действително са налице изрични пълномощни за петте предприятия. В петте предприятия няма наети работници или служители, което било видно от заверения от НОИ списък.

Броят на дублираните членове съобразно двете таблици е следният: 435 (четирстотин тридесет и пет) членове в списъка на дублираните от 29.11.2024г. и съответно 310 (триста и десет) дублирани членове в списъка на дублираните от

06.12.2024 г.

За 242 (двеста четиридесет и два) от членовете на БРАИТ, присъстващи в списъка от 12.11.2024 г. е имало представени изрични пълномощни по чл. 35, ал. 2, т. 1 и т. 2 КТ и пълномощни по чл. 35, ал. 3 от КТ. Същите присъстват и в списъка на дублирани членове от 06.12.2024 г. и за тях са дадени указания да бъдат представени нови изрични пълномощни в четиринадесет дневният срок от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г. Общият брой на работниците/служителите е 53 036 (петдесет и три хиляди и тридесет и шест) наети по трудов договор. По делото няма информация кои членове на БРАИТ впоследствие са отнесени като членове на друга работодателска организация.

Всички представени в процедурата по установяване на критериите за представителност изрични пълномощни по чл. 35, ал. 2, т. 1 и т. 2 и пълномощни по чл. 35, ал. 3 от КТ в полза на БРАИТ съдържат изрична декларация потвърждение за липса на упълномощаване на друга организация на работодателите, и декларация, че няма да бъдат упълномощавани други организации на работодатели преди изрично писмено оттегляне на пълномощното.

В списъка по чл. 6, ал. 2, т. 1 от Наредба за определяне на реда за установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите във връзка с чл. 35, ал. 1, т. 1 от Кодекса на труда, БРАИТ е заявило 2965 членове (по списък са 2966, но едно предприятие се повтаря два пъти). Общият брой на наетите работници и служители в тях е 105 237.

Освен посочените 2965 предприятия, още четири предприятия са включени в справка на НОИ за броя на лицата със сключени, регистрирани и непрекратени трудови договори към 04.11.2024 г. по работодатели, членуващи в БРАИТ, като същите не фигурират в списък - приложение №3 на БРАИТ от 12.11.2024 г. Общият брой на наетите работници и служители в тях е 3214.

Направен е извод, че БРАИТ е заявило искане за общо 2969 членове с общо 108 451 работници или служители, но следвало да бъдат изключени предприятията, за които Комисията е установила, че са дублирани. С писмо от 06.12.2024 г. е поискано от БРАИТ да представи изрични пълномощни в 14-дневен срок за периода от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г., но за тях БРАИТ не е представило изрични пълномощни в указания срок или са представени изрични пълномощни и на БРАИТ, и на друга работодателска организация, а именно: 166 предприятия с 13 328 наети лица. От заявените 2969 членове с общо 108 451 работници или служители, следвало да се изключат 166 предприятия с общо 13 328, наети по трудов договор работници или служители, за които БРАИТ не е представило изрични пълномощни за периода от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г. или има изрични пълномощни и на БРАИТ, и на друга работодателска организация. Така остават 2803 членове на БРАИТ с общо 95 123 наети по трудов договор лица.

От доклад изх. № 75-12-21/23.01.2025г. се установява, че Комисията е признала на

БРАИТ всичко 1127 членове с 70 140 наети по трудов договор работници и служители, т.е. с 1676 (хиляда шестстотин и седемдесет и шест) членове по-малко и 24 983 (двадесет и четири хиляди и деветстотин и деветдесет и три) наети лица по малко. Направено е уточнението, че Комисията не е признала на БРАИТ членовете без наети по трудов договор работници или служители; членовете, за които не е представено пълномощно или е подадена информация от БРАИТ за липса на пълномощно; членовете, които не са включени в заверената от НОИ справка; членовете, които са дублирани с друга работодателска организация и за които не е представено изрично пълномощно в 14-дневния срок от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г.

Експертизата констатира, че дори ако не бяха извършени редуциите на броя членове и броя работници на БРАИТ в процедурата за признаване на представителност, щеше да е коректно от страна на административния орган да не зачете посочените във въпрос 9 икономически дейности на упоменатите браншови организации, членове на БРАИТ, тъй като не са налице условията на чл. 35, ал. 1, т. 2 от КТ - да имат не по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица или поне 10 членове в икономическата дейност.

Установено е също така, че ако не са били извършени намаленията на броя на членовете и работници и служители на браншовите и отраслови организации, членуващи в БРАИТ, организацията би покрила 27 икономически дейности с КИД 41, 43, 45, 46, 47, 49, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 78, 82, 85, 86, 90, 93, 94, 96. В допълнение от 16.01.2026 г. вещо лице С. П. прави уточнението, че ако не са били направени намаленията на броя на членовете на БРАИТ, БРАИТ би покрило не 27, а 30 икономически дейности.

В хода на производството са изслушани и свидетелските показания на Е. М. Д., И. К. К. и Н. П. С..

Свидетелят Е. Д. разказва, че е присъствал на заседанията на Комисията в МТСП в края на месец декември 2024г. и началото на месец януари 2025г. като наблюдател на БРАИТ. Заседанията били открити и освен членовете на Комисията присъствали и наблюдатели на други работодателски организации. Наблюдателите били настанени в единия край на залата, а членовете заседавали в другата част. Наблюдателите не виждали, не чували добре и не разбирали какво правят членовете на Комисията, които работели предимно по двойки. Не били водени протоколи, такива не били предоставяни на наблюдателите след заседанието. Нямало видимост, не се чувало, никой не обяснявал какво се прави в момента. Не ставало ясно конкретно на коя организация се обсъждат документите и какви са съображенията на Комисията. Членовете обсъждали преписките помежду си. Няколко пъти попитали свидетеля да се представи, не го уведомили, че ще зачитат само онези органи, за които са представени пълномощни. Това, че присъствали физически в залата нямало реално отражение върху упражняването на функциите

им на наблюдатели. Не знае дали след приключване на заседанията на Комисията са били съставяни протоколи за работата ѝ. Не му е известно да е имало аудиозапис.

Свидетелят И. К. възпроизвежда в показанията си, че е присъствал на заседанията на комисията на МТСП през месеците ноември и декември 2024 г. С Е. Д. участвали поотделно. Заседанията се провеждали в голяма конферентна зала на МТСП. Членовете на Комисията седяли на дълга заседателна маса в единия ѝ край, а наблюдателите в другия край. Свидетелят стоял при останалите наблюдатели, не се чувало нищо от това какво говорят членовете на Комисията. Не уведомявали наблюдателите коя преписка се разглежда, какво се констатира по нея и какви са решенията. Членовете на Комисията гледали документите от класьорите, работели нещо на лаптопите, но никой не разбрал какво се случва. Членовете говорели помежду си. Микрофоните били изключени. Заседанията протичали по едни и същ начин, наблюдателите седели в единия край на заседателната маса, а членовете от Комисията отивали в другия, разглеждали и коментирали документите, наблюдателите не разбирали какво правят, коя преписка се обсъжда. На първото заседание заместник - министърът ги уведомил, че няма да се толерира грубо поведение спрямо Комисията. Наблюдател опитал да разговаря с членовете на комисията, но пред всички му било отговорено, че им е забранено да общуват с наблюдателите. След това никой не посмял да разговаря с членовете на Комисията. На първото заседание било определено къде трябва да седнат наблюдателите, не им позволявали да седят твърде близо до членовете на Комисията. Свидетелят предполага, че по време на заседанията не са се водили протоколи. Никой не проверявал самоличността на наблюдателите. Той като наблюдател не разбрал какво се прави по време на заседанията, не им били съобщавани решения, още по-малко за дублиражи. Това станало едва в електронна форма по имейл.

Свидетелят Н. С. посочва, че бил заместник-председател и член на комисията. През 2024 и 2025 г. се провели около 17 заседания на комисията, за всяко от които се изготвял протокол. На същите имало и наблюдатели на всяка работодателска организация и на синдикалните организации, които участвали в процедурата. Документите се разглеждали паралелно от екипи на комисията. Функциите на наблюдателите била да наблюдават дейността на комисията - отварянето на документите пред тях, действията на членовете на Комисията и т.н. На наблюдателите се предоставяла процедурна информация, поради обема на документи, които се разглеждали от една страна на синдикатите и от друга страна на работодатели. Обяснявало им се, че първо ще се разглеждат документите на синдикатите, какво ще включва процеса, процедурата за установяване на дублиражи и сроковете. Информация била изпращана и по електронен път.

В последното заседание през месец януари 2025г. на наблюдателите им били представени пълномощни, които в рамките на самата процедура по установяване на дублиражите са дадени едновременно на повече от една организация. Уточнява, че

работодателят не се отчитал към нито една от организациите, доколкото чл.10, ал.4 от Наредбата изисквала изрично уточняване в случаите, когато е установен дуближ към коя организация да се брой съответното предприятие.

Комисията уведомила наблюдателите за предприятията, при които е установено дублиране и че трябва да се представи пълномощно между 6 и 20 декември 2024г. Било изпратено и писмото на министъра на труда и социалната политика до Сдружение „БРАИТ“ и всички други организации. Аудиозапис на заседанията не се водел. Протоколът от заседанията се съставял от секретар и се подписвал от него, заместник- председателя и от председателя на комисията. Протоколът не се представял на всеки един член от комисията. Ако някой от членовете на комисията е искал да се запознае с протокола това е било възможно, но не знае дали се е случило. Протоколите не са били предоставяни на наблюдателите. При вземане на решения за процедурата, наблюдателите били уведомявани обикновено в края на заседанието от председателя на комисията.

Залата, в която се провеждали заседанията, била дълга с голяма кръгла маса. Работните станции били от едната страна и непосредствено след тях започвали местата на наблюдателите от другата страна. Членовете на комисията отивали до наблюдателите и обяснявали необходимото. Когато са уведомявани наблюдателите за решенията на комисията те били документирани в протокол. Понякога нямало за какво да се информират наблюдателите, тъй като Комисията преглеждала папки - техническа дейност, но наблюдателите имали възможност да виждат какво се върши в момента. Членовете на комисията разговаряли с наблюдателите, когато имали въпроси, но не влизали в диалогов режим.

Уточнява, че списъците от НОИ, били представени и от работодателските организации със заверка от НОИ. Работата на комисията била да сравни двата списъка и да установи дали има съвпадение в данните им относно броя със заетите лица. След това, да се установи дали за тези организации, които присъстват и в двата списъка, има съответните документи за упълномощаване. Съгласно Кодекса на труда упълномощаването можело да стане по два начина. Единият - чрез пълномощно, дадено директно от работодателя на съответната работодателска организация, а другият- чрез браншова организация, т.е. браншовата организация предоставя списък с нейните членове, които са упълномощили да ги представляват в процедурата. Работата на комисията била да провери дали съответният работодател, който е в списъка на работодателските организации на НОИ има пълномощно, независимо дали е индивидуално към националната работодателска организация или е включен в браншова организация, която е упълномощила националната браншова организация.

Предвид така установеното от фактическа страна, **Административен съд София- град** обосновава следните правни изводи:

Жалбата е допустима. Подадена е срещу подлежащ на оспорване пред съд акт, от

лице, което е негов адресат и е неблагоприятно засегнато от него, в преклузивния 14-дневен срок по чл. 36, ал.7 КТ във вр. с чл. 149, ал.1 АПК.

Разгледана по същество жалбата е *ОСНОВАТЕЛНА*.

На първо място, атакуваното решение е издадено от компетентен орган - Министерски съвет на Република България /чл.36, ал.1 КТ/, след сезирането му по чл. 36, ал. 4 КТ от жалбоподателя с искане да бъде признат за представителна организация на национално равнище. Не е налице основанието по чл. 146, т. 1 от АПК за обявяване на неговата невалидност.

На второ място, актът е издаден в законоустановената писмена форма и съдържа изискуемите по чл. 59, ал. 2 от АПК реквизити. В него е обективизирано, че БРАИТ има 1 127 членове, общо 70 140 работници и служители във всички членове на работодателската организация, както и общо 19 икономически дейности по Класификатора на икономическите дейности (КИД 2008). Посочено е правното основание за издаване на акта- липсата на изискуемите по чл. 35, ал.1, т.1 и т.2 от КТ предпоставки.

При съблюдаване на разрешенията, дадени в Постановление № 4/1976г. на Пленума на ВС, Тълкувателно решение № 4/22.04.2004г. по дело № ТР-4/2002г. ОСС на ВАС и Тълкувателно решение № 16/31.03.1975г. на Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния съд, съображения относно мотивите на административния акт биха могли да бъдат потърсени и изведени от съдържащите се в административната преписка документи. В случая, това са доклад вх. № 10410-7/29.01.2025г. на министъра на труда и социалната политика и доклад № 75-12-21/23.01.2025 г. на Комисията, както и приложенията към него таблици. Комисията е констатирала, че документите, представени от БРАИТ съответстват на изискванията на чл. 6 от Наредбата и съдържат данни, въз основа на които може да се извърши преценка за наличие на критериите по чл. 35 от КТ. В т. 3 от същия документ са изложени мотиви, които са общи за всички субекти, участвали в процедурата по признаване на представителност на национално равнище, а в приложение № 2 в табличен вид са изнесени констатации относно изпълнение на критериите по чл. 35, ал.1 и ал.2 от КТ.

Видно от таблицата по т. 1.1. от Приложение № 2 към доклада (л.60 от делото) по отношение на БРАИТ са констатирани следните несъответствия с нормативните изисквания: 1458 от членовете са без наети работници и служители; за 43 от членовете има пълномощно, но не са включени в заверения от НОИ списък; за 1096 членове няма представени пълномощни, но са включени в заверения от НОИ списък; за 187 предприятия липсват пълномощни по предоставените данни от организациите от 04.12.2024г.; 164 са предприятията, по отношение на които е установено дублирано членство, за които не е представено изрично пълномощно от 06.12.2024 г. до 20.04.2024 г.; 1 е предприятието, по отношение на което е установено дублирано членство, като то е представило изрично пълномощно за

повече от една работодателска организация. Тоест тези членове на БРАИТ са били изключени при оценката за наличие на предпоставките по чл. 35, ал.1 от КТ. В резултат на това административният орган е приел, че броят на членовете на организацията е 1 127 (хиляда сто двадесет и седем), съответно 70 140 (седемдесет хиляди сто и четиридесет) са наетите работници и служители (таблица 1.2.). На следващо място, 12 са отрасловите/браншови организации, признати за членове и съответно 19 са икономическите дейности по КИД 2008, в които има отрасли/браншови организации с повече от 10 членове и не по-малко от 5 на сто осигурени по трудов договор лица. Установено е също така, че БРАИТ покрива изискването да е юридическо лице и има местни органи в 70 общини.

Именно това са били фактическите съображения за постановяване на отказа за признаване на БРАИТ за представителна организация на работодателите на национално равнище, които са били съотнесени към нормата на чл. 35, ал.1, т. 1, т.2 от КТ. Предвид това съдът, намира за неоснователни доводите на жалбоподателя за неспазване на установената форма и липсва основание по чл.146, т.2 АПК за отмяна на обжалваното решение.

На трето място, констатира се допуснато нарушение на административнопроизводствените правила, което представлява основание за отмяната на акта по чл. 146, т. 3 от АПК.

Процедурата за признаване на представителност на национално равнище, на организациите на работниците и служителите и на работодателите, е започнала с публикуване на уведомление на председателя на НСТС. В срока по чл. 36, ал. 4 от КТ жалбоподателят е подал искане за участие, към което е приложил доказателства за изпълнение на нормативно установените критерии по чл. 35 от КТ. Заявленията са били разгледани от нарочно създадена със заповед на министъра на труда и социалната политика комисия. В чл. 9, ал.1 от НОРУНКПОРСР единствено се посочва, че в работата на комисията имат право да вземат участие като наблюдатели представители на организациите, които участват в процедурата по установяване на критериите за представителност. Обезпечено е било присъствието на наблюдатели на жалбоподателя, по време на заседанията на комисията, факт, който не се оспорва от БРАИТ, както и се доказва от свидетелските показания на Е. Д. и И. К..

По делото липсват протоколи за проведените 17 заседания на Комисията. По този начин не могат да се установят присъствалите на заседания лица и качеството им, какви са конкретните фактически действия на Комисията при разглеждане на представените документи, констатациите ѝ конкретно по отношение на БРАИТ. Според свидетелските показания, едновременното обсъждане от различни групи членове на Комисията, обективно е поставяло наблюдателите в невъзможност да проследят процеса на проверка и съответствието на документите на участниците с нормативните изисквания. Всички тези обстоятелства, въпреки липсата на разписани правила за дейността на Комисията, са в противоречие с установените с

чл. 36, ал.5 КТ принципи на прозрачност на процедурата, гарантиране истинността на първичната информация и не на последно място на взаимен контрол при установяване наличието на критериите за представителност. Липсата на протокол от проведените заседания пречатства и извършването на съдебна проверка относно това надлежен ли е бил съставът на Комисията, имало ли е кворум, какви са констатациите, мотивите и изводите, които са били направени конкретно спрямо БРАИТ. В подкрепа на този извод е Решение № 3232/12.05.2022 г. по дело № 3295/2021г. на АССГ, потвърдено с Решение № 4061/18.04.2023 г. по дело № 6741/2022 г. на ВАС. В своето решение касационната инстанция излага следните съображения по повод идентична процедура по чл. 36 от КТ за признаване на представителни организации: „При проведено заседание на същата дата комисията е била разделена на 4 групи, преглеждаща и оценяваща представените документи. От фактите по делото е установено, че протоколи за работата на комисията, обективиращи преценката за критериите за оценяване не са били съставяни, както и не са били изготвени присъствени списъци и протоколи от заседанията. Неизготвянето на протокол от комисията обосновано и законосъобразно е ценено от първоинстанционния съд като съществено нарушение на процедурните правила. Текстът на чл.36, ал. 5 от КТ гласи, че Министерският съвет определя реда за установяване наличието на критериите за представителност по чл. 34 и 35 при спазване на следните принципи: 1. равнопоставеност при преценка на критериите за представителност и на наличието на социален мандат; 2. прозрачност на процедурата по установяване наличието на критериите за представителност; 3. гарантиране истинността на първичната информация; 4. взаимен контрол при установяване наличието на критериите за представителност. В случая последните два принципа не са спазени“.

На четвърто място, съдът констатира, че решението е постановено в несъответствие с материалноправните норми, поради което е възникнало основание за неговата отмяна по чл.146, т.4 АПК.

Спорът касае приложението на чл.35, ал.1 от КТ, според който за представителна организация на работодателите на национално равнище се признава организация, която отговаря на следните изисквания:

т.1. има най-малко:

- а) 1500 членове и общо не по-малко от 50 000 работници и служители във всички членове на работодателската организация, или
- б) 100 000 работници и служители, наети по трудов договор, във всички членове на работодателската организация;

т.2. да има организации на работодателите в повече от една четвърт от дейностите, определени с код до втори знак от Класификацията на икономическите дейности, утвърдена от Националния статистически институт, с не по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица във всяка икономическа дейност или 10

членове във всяка икономическа дейност.

Документите, които следва да представят организациите на работодателите, за да удостоверят представителство на национално ниво са уредени в чл.6 от Наредба за определяне на реда за установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите (Наредбата, НОРУНКПОРСР). Следва да се обърне внимание, че в чл.6, ал.1 от Наредбата се съдържа общо изброяване на изискуемите документи, докато в следващите алинеи се конкретизират документите за удостоверяване на необходимия по чл. 35, ал. 1, т. 1, буква „а“ или буква „б“ КТ членски състав (ал.2) и членския състав на организацията по чл. 35, ал. 1, т. 2 КТ (ал.3).

Тук е мястото да се отбележи, че в чл.6, ал.1, т.8 от Наредбата е въведено изискване за представяне на пълномощно, но не изобщо, а единствено в случаите по чл. 35, ал. 2, т. 1 или 2 КТ или пълномощно по чл. 35, ал. 3 КТ, т.е. в случаите на т.нар. „дублирано членство“, „дублаж“. С други думи, изискването на изрично пълномощно от член към работодателска организация е относимо единствено при проверка спазване на изискванията на чл.35, ал.2 и ал.3 от КТ, но не и към тези по чл.35, ал.1 от КТ, **както неправилно е подходила Комисията.**

В мотивите на доклад рег. № 75-12-21/23.01.2025 г. за дейността на Комисията са обсъдени общо шестте организации на работодателите, които са подали документи в срока по чл.36, ал.4 от КТ. В заключителната част е посочено, че БРАИТ не покрива два от критериите за представителност:

1. По чл.35, ал.1, т.1 от КТ, тъй като общият брой членове – работодатели е 1127, като в тях са наети общо 70 140 работници и служители;

2. По чл. 35, ал.1, т.2 от КТ, тъй като общият брой икономически дейности с код до втори знак от КИД 2008, в които има отраслови/браншови организации с повече от 10 членове или не по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица, са 19.

Под черта е изведена информацията, че съгласно КИД 2008, утвърден от НСИ, броят на икономическите дейности с код до втори знак е 88, т.е. една четвърт от тях е 22, поради което критерият по т.2 за минимален брой на икономическите дейности е 23.

В т.3 и т.4 от доклад рег. № 75-12-21/23.01.2025 г. за дейността на Комисията са изложени общи мотиви за наличие на основания за изключване на представителността по отношение на шестте организации на работодателите.

В т.3 от доклада са посочени цифри на членове на организациите, които не отговарят на конкретни критерии, но същите не са конкретизирани по организации. За пълнота следва да се отбележат като несподелими мотивите на Комисията по т.3.4 от доклада, *тъй като наличието на пълномощно е относимо единствено към критериите по чл.35, ал.2 и ал.3 от КТ (както изрично е посочено в чл.6, ал.1, т.8 от Наредбата), но не и към основанието по чл.35, ал.1, т.1 от КТ, както*

неправилно е счела Комисията.

По идентични съображения следва да се определят като неправилни мотивите в т.3.6. от доклада, касателно изключването на членове, за които липсва изрично пълномощно по получена информация към 04.12.2024 г. Видно от стр.6 на доклада в периода от 27.11.2024 г. до 29.11.2024 г. е извършена обработка на данните, съдържащи се в списъците по чл.6, ал.2 и ал.3 от Наредбата (касаещи чл.35, ал.1 от КТ) и е установено дублирано членство на предприятия при всички работодателски организации. По-нататък е посочено, че не е налице упълномощаване към *посочената дата* от съответното предприятие за целите на процедурата. Освен, че мотивите са общи и непроверими за целите на съдебния контрол, следва да се отбележи, че *документите, посочени в чл.6, ал.2 и ал.3 от Наредбата касаят единствено чл.35, ал.1 от КТ, който не поставя изискване за пълномощно.* С други думи, освен, че е неясен периодът и кои точно списъци са проверени за дуближ, остава съмнение и за неправилно приложение на закона при проверка спазване на **чл.35, ал.1 от КТ**, който не съдържа изискване за **проверка наличие на дуближ, относим единствено при проверките по чл.35, ал.2 и ал.3 от КТ.** Релевантните обстоятелства за изключване при наличие на дуближ по чл.35, ал.2 и ал.3 от КТ са посочени на стр.7 от доклада: дублирано членство и непредставено изрично пълномощно в периода от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г. или представено изрично пълномощно, но на повече от една работодателска организация в същия период. Следва да се приеме, че тези мотиви са относими към основанията за изключване по чл.35, ал.2 и ал.3 от КТ.

В отговора на въпрос № 5 от експертизата вещото лице е констатирало, че общо 189 предприятия, членове на БРАИТ, са били включени от Комисията в списък на дублираните от 29.11.2024 г., но не били включени в списък на дублираните от 06.12.2024 г. За 184 от тях БРАИТ е подало информация на 04.12.2024 г. **за липсата на пълномощно**, поради което не били зачетени като членове на БРАИТ. Общият брой на работниците и служителите в тях е 14 384 (четирнадесет хиляди триста осемдесет и четири). За останалите 5 предприятия БРАИТ е подало информация на 04.12.2024 г. за наличие на пълномощно. Експертизата е констатирала, че действително са налице изрични пълномощни за петте предприятия, но в тях нямало наети работници или служители. За съда остава неясно дали тази проверка е относима към чл.35, ал.1 от КТ или към чл.35, ал.2 и ал.3 от КТ, поради липса на изрични мотиви в тази част на доклада и поради неправилния подход на Комисията по приложението на чл.6, ал.1, т.8 от Наредбата, във връзка с чл.35, ал.1-3 от КТ.

В опит да осъществи контрол за законосъобразност по приложението на чл.35 от КТ, съдът намира за относими данните, посочени в справка – Приложение № 2 към доклада, която съдържа информация в следните колони:

1.Членове без наети работници/служители, според заверен от НОИ списък на

организацията (колона 1; 1458 броя за БРАИТ).

2.Членове, за които има пълномощно, но не са включени в заверения от НОИ списък на организацията (колона 2; 43 броя за БРАИТ).

3. Членове, които са представени повече от един път в заверения от НОИ списък на организацията (колона 3; за БРАИТ 0).

4.Членове, за които няма представени пълномощни, но са включени в заверения от НОИ списък на организацията (колона 4; 1096 броя за БРАИТ).

5.Пълномощни без подпис на работодателя или подписът в пълномощното е от лице, което не представлява работодателя (колона 5; 0 броя за БРАИТ).

6.Предприятия, за които не е налично пълномощно, според получени данни от организациите към 04.12.2024 г. (колона 6; 187 броя за БРАИТ).

7.Предприятия с установено дублирано членство, за които не е представено изрично пълномощно от организацията в периода от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г. (колона 7; 164 броя за БРАИТ).

8. Предприятия, които са представили изрични пълномощни в периода от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г. на повече от една работодателска организация (колона 8; 1 брой за БРАИТ).

Съдът приема, че посоченото в т.1.1 от справка – Приложение № 2 към доклада относно: наличие на пълномощно, но невключване в заверения от НОИ списък на организацията (колона 2); членове, за които няма представени пълномощни, но са включени в заверения от НОИ списък на организацията (колона 4); предприятия, за които не е налично пълномощно, според получени данни от организациите към 04.12.2024 г. (колона 6) **е изцяло ирелевантно** към критериите по чл. 35, ал. 1, т. 1 или 2 КТ, респ. чл.6, ал.2 и ал.3 от Наредбата. Това е така, именно защото чл.6, ал.1, т.8 от Наредбата, урежда изискване за представяне на пълномощно, но не изобщо, а единствено в случаите по чл. 35, ал. 2, т. 1 или 2 КТ или пълномощно по чл. 35, ал. 3 КТ, т.е. на т.нар. „дублирано членство“, „дублаж“. В този смисъл, релевантна е информацията, посочена в колона 7 и колона 8, доколкото именно тя касае т.нар. случаи на „дублаж“. С други думи, поставените в колони 2, 4 и 6 от справка – Приложение № 2 към доклада изисквания за пълномощно без констатирано дублиране на членство са неотносими към критериите за установяване на представителност.

В допълнение към изложеното, визираното в т.1.2 „Окончателни данни за брой членове“ от справка – Приложение № 2 към доклада не може да бъде съотнесено математически към данните в т.1.1 от същата справка. Тази неяснота е установена и в отговора на въпрос № 6 от експертизата, л.262 от делото (по делото няма информация кои членове на БРАИТ впоследствие са отнесени като членове на друга работодателска организация).

Относим е отговорът на въпрос №1 към експертизата, в който са изследвани общо 999 предприятия, които присъстват в списъка на БРАИТ по чл.6, ал.2, т.1 от

Наредбата, но не са включени от комисията в окончателния списък, тъй като за тях не е представено пълномощно от БРАИТ, без Комисията да е установила дублиране на членство. По този начин поставеното изискване от Комисията за наличие на представено пълномощно, но без дублирано членство, противоречи пряко на чл. 35, ал. 2, т. 1 или 2 КТ, респ. чл.6, ал.2 и ал.3 от Наредбата.

Вещото лице е установило, че 939 от предприятията нямат наети по трудов договор работници/служители, поради което следва да се приеме, че същите правилно са изключени, но по друг критерий (доколкото не отговарят на легалното определение за работодател по § 1, т.1 от ДР на КТ). В този смисъл е Решение № 8126 от 23.07.2025 г. по дело № 2313/2025 г., VII отд. на ВАС.

Останалите посочени от вещото лице **60 броя** предприятия с общо **3744 работници/служители** следва да бъдат признати и включени в списъка на организацията, тъй като по отношение на тях не е установено дублиране на членство, следователно е изцяло неправилно изискването за представяне на пълномощно.

На следващо място, съдът намира **за правилно** изключването на тези членове на БРАИТ, които нямат наети лица, посочено в колона 1 от т.1.1 от справка – Приложение № 2 към доклада. Това е така, тъй като въведеното като кумулативно изискване в чл. 35, ал. 1, т. 1, б. „а“ от КТ за наличие общо на не по-малко от 50 000 работници и служители във всички членове на работодателската организация недвусмислено показва, че въпросните членове следва да имат съответните работници или служители, т.е. да са работодатели. В същия смисъл следва да се тълкува и разпоредбата на чл. 35, ал. 1, т. 1, б. „б“ от КТ, изискваща 100 000 работници и служители, наети по трудов договор, във всички членове на работодателската организация - т.е. всички членове на работодателската организация следва да имат наети по трудов договор работници и служители. Видно от отговора на въпрос № 2 към експертизата, се касае за 1458 предприятия, които нямат наети лица и правилно са изключени от списъка на БРАИТ по чл.6, ал.2, т.1 от Наредбата.

В т. 3.1. от доклада от 23.01.2025 г. на Комисията са установени значителен брой членове общо 42 081, които нямат наети лица, според заверените от НОИ справки с данни за броя на лицата със сключени, регистрирани и непрекратени трудови договори. Предвид обстоятелството, че тези лица не отговарят на изискванията за работодател съгласно § 1, т. 1 от ДР на КТ е обоснован извод, че са включени в списъците на организациите в нарушение на чл. 6, ал. 2, т. 1 от Наредбата, поради което не са взети предвид при окончателната преценка на критериите по чл. 35, ал. 1 от КТ. Общо 1458 (хиляда четиристотин петдесет и осем) са членовете на БРАИТ, които не са зачетени от Комисията като членове на организацията, поради това, че са без наети работници и служители по трудово правоотношение. В допълнителното становище от 14.04.2025 г. жалбоподателят излага съображения, че

при оценката за изпълнение на критериите по чл. 35 от КТ е следвало да бъде взето предвид, че чл. 6 от Наредбата е в противоречие с изискванията на чл. 35 от КТ и по аргумент от чл. 5 от АПК да не се приложи.

По аргумент от чл. 35, ал.2 и ал.3 КТ, членове на представителните организации на работодатели могат да бъдат работодатели, браншови или отраслови организация на работодателите. Така е приел и Върховният административен съд в свое Решение № 8126/23.07.2025 г. по дело № 2313/2025 г. на ВАС. Легалната дефиниция за работодател в § 1, т. 1 от ДР на КТ гласи, че това е всяко физическо лице, юридическо лице или негово поделение, както и всяко друго организационно и икономически обособено образувание (предприятие, учреждение, организация, кооперация, стопанство, заведение, домакинство, дружество и други подобни), което самостоятелно наема работници или служители по трудово правоотношение, включително за извършване на надомна работа и работа от разстояние и за изпращане за изпълнение на работа в предприятие ползвател. Кодексът на труда също така е и нормативният акт, в който се съдържа правната регламентация по отношение на представителните организации на работодателите на национално равнище и по-конкретно на критериите, на които следва да отговарят, за да бъдат признати за такива. Правилно ответникът е съобразил материалния закон- чл.35, ал.1, т.1, б.“а“ КТ, като не е налице хипотеза, при която приложение намират различни нормативни актове, в които по отношение на едно и също понятие е вложен различен смисъл или понятието следва да се тълкува разширително или стеснително. Съдът намира за неоснователно възражението на жалбоподателя, че качеството „работодател“ не се изгубвало автоматично само защото дружеството не разполага с наети на трудов договор лица, тъй като съгласно КТ имал задължение да води трудови досиета, да дава препоръки, да пази ведомости и др. независимо дали за целия период лицето има качеството работодател. Действително задълженията по чл. 128б КТ за водене на трудово досие, издаване на препоръка и др. са такива на работодателя и то за периода на действие на трудовото правоотношение, тоест докато има качеството на работодател на наетото от него лице. От своя страна задълженията за съхраняване ведомости и предоставяне документи за осигурителен стаж и възраст, възникват за лицето, което е наело работници или служители в качеството му на техен осигурител. Ето защо в случая, административният орган **правилно** не е взел предвид 1458 членове без наети на трудов договор работници и служители.

По-нататък, по силата на чл.6, ал.2, т.2 от Наредбата документите, с които се установява наличието на необходимия по чл. 35, ал. 1, т. 1, буква „а“ или буква „б“ КТ членски състав на организацията на работодателите, включват и справка с данни за броя на лицата със сключени, регистрирани и непрекратени трудови договори към датата на издаване на справката, *изготвена и заверена от Националния осигурителен институт* по писмено искане на представляващия работодателската

организация, към което се прилага в електронен вид ЕИК по регистър БУЛСТАТ/ЕИК на работодателите.

Според отговора на въпрос № 3 от експертизата 50 членове на БРАИТ не фигурират в справката от НОИ от 04.11.2024 г., но са били включени в списъка по чл. 6, ал. 2, т. 1 от Наредбата. Броят на техните работници и служители е общо 1134 наети лица. Съгласно чл. 7а, ал.1 от Наредбата, в срок 10 работни дни от обявяването в „Държавен вестник“ на началото на процедурата по чл. 36, ал. 3 КТ управителят на Националния осигурителен институт предоставя на министъра на труда и социалната политика в електронен вид данни за броя на осигурените по трудови и служебни правоотношения лица през месеца, предхождащ с два месеца датата на началото на процедурата по чл. 36, ал. 3 КТ с код по икономически дейности, както и броя на лицата със сключени, регистрирани и непрекратени трудови договори към датата на началото на процедурата по икономически дейности. Също така, задължение за административния орган, произтичащо от разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от АПК е да окаже съдействие на страните за окомплектоване на преписката с всички необходими доказателства, включително и чрез служебното им събиране. От съображенията, изложени в доклада от 23.01.2025г. на Комисията, както и приложените към него таблици, не става ясно фигурират ли тези работодатели в справките, предоставени на Комисията от НОИ или не, също така административният орган е следвало да укаже на жалбоподателя и да му даде възможност да уточни дали тези организации са сред членовете му или не. Като не е изпълнил това, ответникът е постановил акта без да е изяснена фактичката обстановка и без да са обсъдени в цялост всички представени по преписката писмени доказателства. Аналогично, административният орган не е изпълнил задълженията си по изясняване на фактите и по отношение на 43 членове на БРАИТ с 636 наети работници, за които както се посочва в отговора на въпрос № 4 от експертното становище на вещо лице П., са представени изрични пълномощни, но не фигурират в представената справка от НОИ от 04.11.2024 г. Основанието за изключването им, а именно: поради неизпълнение на изискванията на чл.6, ал.2, т.2 от Наредбата не може да се счита за доказано.

В отговора на въпрос № 6, вещото лице е установило 242 членове на БРАИТ, в списъка от 12.11.2024 г., за които е имало представени изрични пълномощни по чл. 35, ал. 2, т. 1 и т. 2 КТ и пълномощни по чл. 35, ал. 3 от КТ и които присъстват и в списъка на дублирани членове от 06.12.2024 г. Именно за тях Комисията е дала указания да бъдат представени нови изрични пълномощни в четиринадесет дневния срок от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г. Общият брой работници/служители в тези предприятия е 53 036 наети по трудов договор лица.

Отново според отговора на въпрос № 6 от експертизата, л.262 от делото, *липсва информация кои членове на БРАИТ впоследствие са отнесени като членове на друга работодателска организация.* За пълнота на изложението вещото лице е

посочило 14 предприятия, за които БРАИТ е представила изрични пълномощни след 06.12.2024 г., но те *не са признати за членове на БРАИТ с окончателния списък*. Като вероятна причина за това нещата лице е приело, че същите нямат наети лица /не са в списъка на НОИ/, но подобна неяснота относно основанието за изключването им е недопустима, навежда на липса на мотиви и е непроверима в рамките на съдебния контрол за законосъобразност.

Независимо, че експертът е констатирал, че всички представени в процедурата по установяване на критериите за представителност пълномощни по чл. 35, ал. 2, т. 1 и т. 2 и пълномощни по чл. 35, ал. 3 от КТ в полза на БРАИТ съдържат изрична декларация потвърждение за липса на упълномощаване на друга организация на работодателите, и декларация, че няма да бъдат упълномощавани други организации на работодатели преди изрично писмено оттегляне на пълномощното, тези декларации не могат да доведат до неприложение на чл.35, ал.2 и ал.3 от КТ. С други думи, когато се установи, че един работодател членува пряко или чрез браншова или отраслова организация в две или повече национални организации на работодателите (ал.2) или една браншова или отраслова организация на работодателите членува в две или повече национални организации на работодателите (ал.3), следва да се пристъпи към установяване на членския състав според посочените в тези разпоредби възможности, независимо, че в декларациите на членовете е описана липсата на дублиране.

В отговора на въпрос № 8 експертът е потвърдил, че в Приложение № 3 - списък по чл. 6, ал. 2, т. 1 от Наредбата, БРАИТ е заявило 2965 членове (по списък са 2966, но едно предприятие се повтаря два пъти). Общият брой на наетите работници и служители в тях е 105 237 (сто и пет хиляди и двеста тридесет и седем).

Освен посочените 2965 предприятия, още четири предприятия са включени в справка на НОИ за броя на лицата със сключени, регистрирани и непрекратени трудови договори към 04.11.2024 г. по работодатели, членуващи в БРАИТ, като същите не фигурират в списък - приложение 3 на БРАИТ от 12.11.2024 г. Общият брой на наетите работници и служители в тях е 3214. Така предприятията стават 2969, а работниците в тях – 108 451.

Комисията не е признала на БРАИТ: 1.членове без наети лица по трудов договор; 2.членове, за които не е представено пълномощно; 3.членове, които не са включени в заверената от НОИ справка; 4.членове, които са дублирани с друга работодателска организация и за които не е представено изрично пълномощно в периода от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г.

За посочените по т.1, т.3 и т.4 изключването е законосъобразно. За тези без представено пълномощно по т.2 остава неясен периодът, за който е изискано пълномощно. Посочи се вече, че изискването на първоначално пълномощно по чл.6, ал.1, т.8 от Наредбата, преди да е установено дублиране като основание за последващо ангажиране на пълномощно по чл.35, ал.2 и ал.3 от КТ, е

неправилно. За целите на процеса остава неизвестно кои са тези членове (както изрично е посочило вещото лице), поради което не може да се осъществи контрол за законосъобразност на обжалвания административен акт.

В обобщение, посочените в отговорите на въпроси № 11, № 12, № 14 и № 15 членове на организацията са изключени правилно. Отговорът на въпрос № 13 е неясен, тъй като е неизвестен периодът, за който е изискано пълномощно, по вече изложените по-горе съображения. Изложеното обезсмисля обсъждането на отговорите на въпроси № 16 и № 17, поставени така, че да съобразят предходните въпроси от № 11 до № 15.

Необходимостта от изясняване на въпроса относно основанието за изключване на членове без пълномощно, за които не е ясно дали е налице дублиране или не, се потвърждава и от обясненията на вещото лице П. в заседанието на 23.01.2026 г.

В т. 3.4 от доклада от 23.01.2025 г. на Комисията и съответно колона 4 от справка-Приложение № 2, са установени общо 1096 членове, за които няма представени пълномощни, но са включени в справка с данни за броя на лицата със сключени, регистрирани и непрекратени трудови договори, заверена от НОИ. За тях Комисията приема, че не са представени доказателства за упълномощаване на съответната работодателска организация, с което не са спазени изискванията на чл. 35, ал. 2 от КТ, във връзка с чл. 6, ал. 1, т. 3 и 8 от Наредбата. Тези членове на организациите не са отчетени при окончателната преценка на критерия по чл. 35, ал. 1, т. 1 от КТ. Предвид колона 7 „Предприятия, за които не е налично пълномощно, според получени данни от организациите от 04.12.2024 г.“ и колона 8 „Предприятия с установено дублирано членство, за които не е представено изрично пълномощно от организацията от 06.12.2024 г. до 20.12.2024 г.“ посочените в колона 4 членове без пълномощни не са свързани с хипотезите на дублиране, когато един член е упълномощил повече от една организация. Съдът споделя доводите на жалбоподателя, че в КТ и НОРУНКПОРСР в общия случай от членовете на представителната организация на работодателите няма изисквания за представяне на пълномощно. Вече се посочи по-горе, че единственото изискване за представяне на пълномощно е въведено в хипотезата по чл. 35, ал.2 и ал. 3 КТ, когато един член участва в повече от една представителна организация на работодатели. В чл.6, ал. 5 и ал.6 от Наредбата е предвидено представянето на пълномощни, но при условие, че работодател членува в две или повече национални организации на работодателите пряко или чрез браншова или отраслова организация, както и когато една браншова или отраслова организация на работодателите членува в две или повече национални организации на работодателите. Липсват други нормативноустановени условия за представяне на пълномощно в разглежданата процедура. Като е изключил членовете, които не членуват в други национални организации на работодателите под една или друга форма, поради това, че не са представили пълномощно, административният орган е

разширил незаконосъобразно изискванията относно признаване на националната организация на работодателите. В случая става въпрос за 60 предприятия с наети работници или служители на трудов договор, които възлизат на 3 744 лица, тоест следва да бъдат признати и включени в списъка на организацията, тъй като по отношение на тях не е установено дублиране на членство, следователно е изцяло неправилно изискването за представяне на пълномощно.

От отбелязванията в таблицата 1.1. от Приложение № 2 от доклада от 23.01.2025 г. на Комисията е видно, че констатациите по т.3.3 и т.3.5. не касаят БРАИТ.

В т. 4 от доклад № 75-12-21/23.01.2025г. са изложени констатациите относно изпълнението на втора предпоставка по чл. 35, ал.1, т.2 от КТ, а именно: да има организации на работодателите в повече от една четвърт от дейностите, определени с код до втори знак от Класификацията на икономическите дейности, утвърдена от Националния статистически институт, с не по-малко от 5 на сто от осигурените по трудов договор лица във всяка икономическа дейност или 10 членове във всяка икономическа дейност. Установено е, че по отношение на жалбоподателят са налице 19 от кодовете по КИД. Класификацията на икономическите дейности е утвърдена от Националния статистически институт (чл. 35, ал.1, т.2 КТ) със заповед № РД – 07-317/29.11.2007 г., като броят на икономическите дейности с код до втори знак е 88, тоест една четвърт е 22, а минималният брой икономически дейности е 23. В т. 9 от експертното заключение на вещо лице С. П. се установява, че дори да не е била извършена редукцията на броя членове и броя на работници, коректно от страна на административния орган не са зачетени 9 икономически дейности по КИД 28, 10, 27, 32, 71, 41, 55, 42, 58. Като причина за това се посочва, че не са изпълнени изискванията да имат не по- малко от 5 на сто осигурени на трудов договор лица или поне 10 членове в икономическата дейност. В експертното заключение по т.10 е уточнено, че ако административният орган не е редуцирал заявеният от жалбоподателя брой на членове и респективно лица, заети на трудов договор, то БРАИТ би покривало 30 дейности по КИД. В случая обаче, доколкото неправилно Комисията не е признала на БРАИТ членовете, за които не е представено пълномощно, без да е установено дублиране, не е възможно да се изчисли от съда колко точно икономически дейности, се покриват от жалбоподателя, респ. да се формира еднозначен извод дали те са минимум 23.

Останалите два критерия по чл.35, ал.1, т. 3 и т. 4 КТ организацията: да има местни органи в повече от една четвърт от общините в страната и национален ръководен орган, както и да има качество на юридическо лице, придобито по реда на чл. 49, ал. 1 КТ най-малко три години преди подаване на искането за признаване на представителност, на се спори и е установено по делото, че БРАИТ отговаря на тях. *В заключение*, не могат да бъдат потвърдени безусловно изводите на административния орган, че БРАИТ не отговаря на изискванията по чл. 35, ал.1 от Кодекса на труда, поради което не е призната нейната представителност, като

организация на работодателите на национално ниво. Липсата на мотиви за правнорелевантни обстоятелства, допуснати процесуални нарушения, довели до неизясняване на спора, както и неправилно приложение на материалния закон, съставляват осъществени отменителни основания по чл.146, т.3 и т.4 от АПК. Съжденията на административния орган не са подкрепени с достатъчно относими доказателства за осъществени факти и обстоятелства, които да изпълнят съдържателно хипотезата на чл.36, ал.7 КТ във вр. чл.35, ал.1, т.1 и т.2 КТ. При прилагане на правилата на разпределение на доказателствената тежест по см. на чл.170 ал.1 АПК, ответникът не доказва изпълнението на законовите изисквания, които са го мотивирали при постановяване на акта, за да настъпят разпоредените неблагоприятни правни последици за Сдружение „БЪЛГАРСКА РАБОТОДАТЕЛСКА АСОЦИАЦИЯ И НОВАТИВНИ ТЕХНОЛОГИИ „БРАИТ“.

При този изход на спора на жалбоподателя се дължат разноски, които съобразно приложения списък са следните: 1. **1 821, 43 евро**- заплатен хонорар на вещото лице; 2. **5,11 евро**- внесена държавна такса; 3. **4 200, 26 евро**- заплатено адвокатско възнаграждение. От ответника е формулирано възражение за прекомерност на адвокатския хонорар, за осъщественото процесуално представителство от адв. А. К. и адв. Д. Т.. Съдът намира, че това възражение е неоснователно, като съобразява относимата редакция на чл.78, ал.5 ГПК, преди изменението в ДВ, бр.17/13.02.2026г., приложима към датата на приключване на устните състезания -23.01.2026г.

Съобразно разрешенията дадени в Решение на СЕС по дело № С-438/22г., националният съд следва да извърши преценка при определяне размера на адвокатското възнаграждение за конкретно извършената услуга и оценка на положения труд от процесуалния представител - фактическата и правна сложност на спора, броя на проведените съдебни заседания, процесуалната активност на пълномощника и обема на предоставената от него правна защита. Основната идея, заложена в Решение на СЕС по дело № С-438/22г. е отричане на ограничаването на конкуренцията, неоснователното обогатяване и злоупотребата с (процесуални) права.

В Тълкувателно решение № 1/15.03.2017г. по тълк. дело № 2/2016г. на Общото събрание на Върховния административен съд е прието, че възражението по чл.78, ал.5 ГПК за прекомерност на платения адвокатски хонорар при несъответствие с действителната фактическа и правна сложност на делото и възможността на съда да го намали до минималния такъв, определен от наредбата по чл.36, ал.2 от Закона за адвокатурата (ЗА), е действително една от възможностите на страната, да защити правата си и да не позволи на ответната страна да бъде присъден хонорар, несъответстващ на критериите на закона – „справедлив и обоснован“.

Срещу така изложената теза е становището за достъп до квалифицирана

правна помощ и необходимостта от предотвратяване на всякакъв риск от влошаване на качеството на предоставяните услуги (пак в Решение по дело № С-438/22 на СЕС).

Съгласно чл. 8, ал.3 от Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за възнаграждения за адвокатска работа, адвокатското възнаграждение за една инстанция при спорове без материален интерес е 1 000, 00 (хиляда) лева. Размерът на адвокатските възнаграждения следва да е справедлив и пропорционален на предоставената услуга, дори когато е посочено, че е минимален. Съгласно чл. 36, ал. 2 ЗА / в редакцията преди изм. ДВ, бр.17/13.02.2026г./, размерът на възнаграждението трябва да е справедлив и обоснован, а това означава съдът да оцени обема и сложността на извършената дейност.

Страните по договорите за правна защита и съдействие естествено са свободни да уговарят какъвто желаят размер на адвокатските възнаграждения, независимо в каква степен той надхвърля минималния размер и независимо от това, дали той е съобразен с действителната фактическа и правна сложност на делата. Адвокатският труд е от изключителна важност за правната сигурност и не следва да бъде обезценяван и/или недооценяван. От друга страна отговорността на държавата по реда на чл.143, ал.1 АПК не може да бъде и основание за злоупотреба с право. Тежестта, която загубилата страна понася, трябва да отговаря на критериите за пропорционалност и справедливост. Това ще гарантира принципа на правовата държава не само във формален смисъл, като принцип на правната сигурност, но и в неговия материален такъв, като справедливост (така вж. Решение №1386/15.02.2022г. по дело №11360/2021г. на ВАС на РБ).

Настоящият състав възприема, че фактическата и правна сложност на спора е значителна, като се изходи от обема на доказателствата, исканията, възраженията, отговорите на процесуалните представители на жалбоподателя, подготовката им на всеки един етап от делото. Разглеждането му в 5 заседания, изслушване на свидетели и експертиза, активното участие на адв. А. К. и адв. Д. Т., говорят за висока степен на професионална ангажираност, квалификация, задълбоченост и компетентност при отстояване на интересите на своя доверител.

Следователно, водейки се от принципа на справедливостта и съразмерността, съдът присъжда пълен размер от **4 200. 26 евро**, с включено ДДС. Този размер напълно съответства на реално проведената правна защита и обезщетява страната за действително понесените от нея вреди от причиненото ѝ от държавния орган непозволено увреждане, без по никакъв начин тя да се облагодетелства в ущърб на интересите на ответника. С определянето на тази сума, не се стига до ограничение на конкуренцията с оглед на целта по чл.101, §1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Мотивиран от горното и на основание чл. 172, ал. 2 и чл.173, ал.2, чл.174 от АПК,

Административен съд София-град, II-ро отделение, 22-и състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Решение № 37 от 29 януари 2025 г. на Министерски съвет на Република България, по жалбата на Сдружение „БЪЛГАРСКА РАБОТОДАТЕЛСКА АСОЦИАЦИЯ ИНОВАТИВНИ ТЕХНОЛОГИИ „БРАИТ“, ЕИК[ЕИК], представлявано от председателя на Управителния съвет И. К. К..

ВРЪЩА преписката на Министерски съвет на Република България за ново разглеждане и произнасяне, при съобразяване на указанията на съда по приложението на закона.

ОПРЕДЕЛЯ едномесечен срок за произнасяне, който започва да тече от момента на влизане на решението в законна сила.

ОСЪЖДА Министерски съвет на Република България с адрес: [населено място], [улица], да заплати на Сдружение „БЪЛГАРСКА РАБОТОДАТЕЛСКА АСОЦИАЦИЯ ИНОВАТИВНИ ТЕХНОЛОГИИ „БРАИТ“, ЕИК[ЕИК], представлявано от председателя на Управителния съвет И. К. К., със седалище и адрес на управление: [населено място], район „В.“, [улица], сумата от **6 026, 80 евро** (шест хиляди и двадесет и шест евро и осемдесет евроцента) на основание чл.143, ал.1 от АПК.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба в 14 - дневен срок от получаване на съобщенията за постановяването му чрез Административен съд София - град пред Върховния административен съд на Република България.

РЕШЕНИЕТО да се съобщи на страните, чрез изпращане на препис от него по реда на чл.138 АПК.

Съдия: