До:
Общо събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд на Република България

От:
Секция „Гражданскоправни науки“ в Института за държавата и правото при Българска академия на науките

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ ПО ТЪЛКУВАТЕЛНО ДЕЛО № 3/2025г. НА ОСГК

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Към секцията за Гражданскоправни науки към Института за държавата и правото при Българска академия на науките е изпратена покана за представяне на писмено становище във връзка с тълкувателно дело № 3/2025г. на ОСГК на ВКС, по следния въпрос:

„Приравненият служебен стаж по §57 от ПЗРЗИДЗМВР на държавните служители по § 64 от ПЗРЗИДЗМВР включва ли се в стажа по чл. 235, ал. 1 от ЗМВР при определяне на обезщетенията по чл. 234, ал. 1 от ЗМВР?“

В отговор на поканата, е изготвено настоящото становище.

При изготвяне на становището бяха взети предвид следните съображения:

1. С ПЗР на ЗИД ЗМВР е приет § 64 в сила от 24.11.2009 г., с който държавни служители в служебни правоотношения и служители по трудови правоотношения с министъра на извънредните ситуации, които осъществяват функции, свързани със защита при бедствия и осигуряване на гражданите на достъп до службите за спешно реагиране чрез Националната система за спешно повикване с единен европейски номер 112 към датата на влизане в сила на Решението на Народното събрание за приемане на структурата на Министерския съвет на Република България (ДВ, бр. 60 от 2009 г.), с което Министерството на извънредните ситуации се закрива, се назначават в МВР без провеждане на конкурс и без да са налице специфичните изисквания на чл. 179, ал. 1, т. 4 и ал. 3.

Чрез посоченото изменение на ЗМВР се урежда статута на тези лица, като законодателят цели да запази съществуващите правоотношения при промяна в работодателя, настъпваща ex lege, като не прекратява възникналите трудови и служебни правоотношения, а ги трансформира в служебни правоотношения по ЗМВР.

Последиците от промяната на работодателя са били обект на анализ в Тълкувателно решение № 10 от 27.11.2014 г. по тълк. д. № 10 / 2013 г. на Върховен касационен съд, ОСГК.

В него ВКС възприема следното:

Налице е закриване на едно държавно учреждение, при което негови дейности, включително и материални активи са прехвърлени към друго съществуващо държавно учреждение. ***В този случай следва да се приеме, че е налице правоприемство на работодателя по смисъла на чл. 123, ал. 1, т. 7 КТ, при което трудовите правоотношения със служителите на закритото учреждение не се прекратяват, а се запазват.*** *С продължаване на дейността, продължава и съществуването им, защото тези правоотношения са създадени с оглед нейното осъществяване.*

Разпоредбата на § 64 ПЗР ЗИД ЗМВР /отм./……. ***следва да се тълкува като прецизираща настъпилото правоприемство на работодателя.*** *С разпоредбата на § 64 ПЗР ЗИД ЗМВР /отм./ за яснота изрично са дерогирани изискванията по чл.179, ал.1, т.4 и ал. 3 ЗМВР /отм./ за първоначално назначаване на служители на МВР, които изисквания биха представлявали евентуални пречки при преназначаването на служителите от МИС. Отпадането на тези предпоставки е предвидено именно поради това, че съществуващите трудови правоотношения се запазват ex lege, независимо от волята на страните по тях и с неизменено съдържание. Този принцип впоследствие е залегнал последователно и в изричните разпоредби на § 92, ал. 2 ПЗР ЗМВР /отм./ и § 5 и § 6 ПЗР ЗМВР и при вътрешните промени във ведомството.*

2. С ПЗР на ЗИДЗМРВ от 2012 г. е приет § 57, който постановява, че стажът, придобит по Закона за държавния служител и по Кодекса на труда от служителите по § 64 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 93 от 2009 г.), се зачита за работа при един и същ работодател, съответно орган по назначаване.

В резултат на посоченото изменение, е формирана практика на ВКС / Решение № 330/17.11.2014 г. по гр. дело № 2780/2014 г. на ВКС, IV г.о., Решение № 211/12.12.2014 г по гр.д. № 7769/2013г. на ВКС, Решение № 266/ 28.07.2015 г. по гр. д. № 5589/2014г. по описа на ВКС, Решение № 56/ 29.04.2015 по гр. д. № 4325/2014г. по описа на ВКС, Решение № 138/ 12.06.2015 г. по гр. д. № 3835 по описа на ВКС, Решение № 304 от 30.11.2017г. по гр.д. № 729/2017г./.

Позицията на съда по цитираните дела е идентична, като могат да се обобщят следните аргументи:

Нормата на § 57 от ПЗР към ЗИД ЗМВР (обн. в ДВ, бр. 44/12.06.2012 г.), съгласно която стаж , придобит по ЗДСл и по КТ от служителите по § 64 от ПЗР на ЗИДЗМВР (обн. в ДВ, бр. 93/2009 г.) се зачита за работа при един и същ работодател, съответно орган по назначаване, е материално правна и след като не й е придадено обратно действие, тя е приложима само занапред, считано от влизането й в сила на 01.07.2012 г. (§ 70 от ПЗР към ЗИД ЗМВР, обн. в ДВ, бр. 44/12.06.2012 г.)

……

Същата не само няма действие спрямо служебните правоотношения, които вече са били прекратени преди посочената дата , но и установената с нея фикция за идентичността на работодателя, респ. органа по назначение във връзка със стажа, няма връзка с предпоставките на чл. 253 от ЗМВР (ДВ бр 17 от 24.02.2006 г., отм.) , а следователно и с приложението на чл. 252 ал.1 от същи закон. Съгласно цитираните разпоредби на ЗМВР от 2006г , от значение за еднократното възнаградително обезщетение (гратификация) при прекратяване на служебните правоотношения на служители от МВР са единствено реално прослужените години на длъжностите , изброени изчерпателно в ал. 1 на чл. 253 ЗМВР от 2006г , съответно условието на чл. 253 ал.2 ЗМВР от 2006г е приравненият стаж да е прослужен на изчерпателно посочените длъжности .

……

При това положение следва да се приеме, че действителната воля на законодателя не е била тези служители, които без прекъсване са служили в системата на гражданска защита през този продължителен период от време, да получат при прекратяването на последното им служебно правоотношение с МВР – при действието на ЗМВР от 2006 г. (отм.), единствено и само обезщетението, полагащо им се съгласно чл. 252 и чл. 253 от този закон, като бъдат лишени от съответното обезщетение, което те биха получили по КТ или по ЗДСл, ако не бяха тези универсални правоприемства, настъпили независимо от волята на страните по тези правоотношения. Приемането на такова тълкуване на закона би поставило тези дългогодишни служители от системата на гражданска защита в неравностойно положение спрямо другите служители по трудово, респ. – по служебно правоотношение. По изложените съображения настоящият състав на ВКС намира, че в тези случаи на прекратяване на служебните правоотношения с МВР на тези служители от системата на гражданска защита, се дължи не само обезщетението по чл. 252 и чл. 253 от ЗМВР от 2006 г. (отм.), а и разликата – в съответния брой заплати – до пълния размер на съответното обезщетение, което те биха получили по ЗДСл или по КТ – в зависимост от вида на правоотношението им (служебно или трудово) до преназначаването им в МВР, от основанието за прекратяването на правоотношението с него и от наличието на съответните предпоставки за възникването на вземането и за размера на съответното обезщетение съгласно съответната правна норма от ЗДСл или от КТ, действала към момента на прекратяването на служебното правоотношение с МВР.

3. Наред с цитираната съдебна практика е налице и по-нова в обратен смисъл. Такова е Решение №50083/ 29.05.2023 по гр. д. № 1706/2022 г. по описа на ВКС. В него съдът възприема следната позиция:

Нормата на чл. 235 ЗМВР изрично изключва приравнения трудов стаж от служебния стаж, който се зачита при определяне на обезщетението за прослужени години в МВР. Но законът не казва нищо за приравнения служебен стаж по пар.57 ЗМВР (ДВ 44/12г.). Нормите- изключение се тълкуват ограничително, поради което приравненият служебен стаж по ЗДСл, който се счита за служебен стаж по ЗМВР, се зачита като прослужени години в МВР. Правилото е, че приравнетите факти пораждат еднакви правни последици.

Доколкото служебното правоотношение не е било прекратено при преминаване на структурите на „Гражданска защита“ към МВР, то пар.57 ЗМВР (ДВ 44/12г.) се прилага спрямо ищцата и служебното правоотношение по ЗДСл се зачита като служебно правоотношение по ЗМВР. Неоснователно е позоваването на ответника МВР на съдебна практика по чл. 252 ЗМВР (отм.), тъй като тя се отнася за случаи, когато служебното правоотношение е било прекратено преди 2012г., преди приемане на нормата на пар. 57 ЗМВР (ДВ 44/12г.), а настоящият случай не е такъв, защото служебното правоотношение на ищцата не е било прекратено при преминаване на структурите на „Гражданска защита“ към МВР, заради наличието на универсално правоприемство, установено и с т.р. №10/14г. на ОСГК.

4. Практиката по т. 2 е постановена при действието на отменения ЗМВР. Действащият ЗМВР, обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., съдържа близка, но не идентична уредба спрямо чл. 253 от ЗМВР (отм.).

Следва да се отбележи, че в действащия чл. 235, ал. 2 ЗМВР законът изрично посочва, че се взимат предвид прослужените години по чл. 235, ал. 1 ЗМВР без приравнения трудов стаж. А вече в ал. 3, се уточнява, че извън случаите по ал. 1, обезщетението при пенсиониране при прослужени последните 13 години и 4 месеца, се изчислява като се вземе сборът на прослужените години по ал. 1 и годините на приравнен стаж към първа категория труд.

В чл. 253 ЗМВР (отм.) не се посочва, кой приравнен стаж се включва и кой не, а в ал. 2 директно се посочва, че извън случаите по ал. 1 приравненият трудов стаж се зачита за определяне на еднократното обезщетение при прекратяване на служебното правоотношение на държавните служители от МВР поради пенсиониране, когато са прослужили последните 13 години и 4 месеца на длъжности по ал. 1.

Видно е, че и при старата уредба законодателят е отчитал наличието на приравнен стаж, като изрично е предвидено правото на еднократно обезщетение за приравнения трудов стаж.

Като се взеха предвид изложените законови изменения и тълкувателна и съдебна практика, следва да се възприеме следната позиция:

1. Основен аргумент на цитираната практика на ВКС по т.2, постановена във връзка с отменения закон, че нормата на § 57 от ПЗР към ЗИД ЗМВР е материалноправна и след като не й е придадено обратно действие, тя е приложима само занапред, считано от влизането й в сила на 01.07.2012 г. и че не само няма действие спрямо служебните правоотношения, които вече са били прекратени преди посочената дата, но и установената с нея фикция за идентичността на работодателя, респ. органа по назначение във връзка със стажа, няма връзка с предпоставките на чл. 253 от ЗМВР, а следователно и с приложението на чл. 252 ал.1 от същи закон.

Изразената позиция за липса на обратно действие на нормата следва да се сподели. Тази норма не може да преурежда последиците на вече прекратени правоотношения. Така за тези служители, чиито правоотношения са прекратени преди влизането й в сила, изобщо не е настъпило приравняване, включително и по отношение на изплащането на обезщетение по чл. 234 от ЗМВР. Преценката на ВКС следва да обхваща само действието

на нормата занапред т.е. само спрямо тези правоотношения, които са прекратени след влизането в сила на нормата т.е. 01.07.2012г.

Целта на приравняването е не просто да се даде възможност на тези служители да бъдат назначени по реда на ЗМВР без специални изисквания и процедури, но както става ясно от Тълкувателно решение № 10 от 27.11.2014 г. по тълк. д. № 10 / 2013 г. на Върховен касационен съд, ОСГК, се цели също така да се уредят последиците от промяната на работодателя. Възприето е, че техните правоотношения не са прекратяват, а се трансформират. По отношение на фикцията за идентичност на работодателя, целта й безспорно е свързана именно с правото на лицата да получат гратификационно обезщетение. Единствената причина да се обсъжда и регулира стажът в § 57 от ПЗР към ЗИД ЗМВР, е тази възможност за получаване на гратификационно обезщетение. Ако работодателите бъдат третирани като различни, тези служители биха били поставени в по-неблагоприятно положение спрямо всички други служители, чиито работодател не е бил обект на посочената промяна по отношение на получаването на гратификационно обезщетение, като се отбележи, че промяната е настъпила ex lege, извън тяхната воля.

2. След измененията на ЗВМР от 2009 г. и 2012 г., през 2014 г. е приет изцяло нов ЗМВР, в който е налице уредба на обезщетението в нормата на чл. 234.

Релевантно в случая е, че при новата уредба на ЗМВР от 2014 г. служителите по § 64 от ПЗР на ЗИДЗМВР вече са приравнени т.е. статутът им вече не е предмет на повторно уреждане в новия закон. Доколкото приравняването вече е регламентирано и е настъпило, то следва да обхваща всички последици, предвидени в новия закон, включително и спрямо служебния стаж и обезщетенията.

Така в новата уредба в чл. 235 законодателят посочва лицата на кои позиции/ длъжности имат право на обезщетение по чл. 234 от ЗМВР, като след приемането на новия закон, статутът по чл. § 64 от ПЗР на ЗИДЗМВР вече не се обсъжда, което може да се разглежда като ефект на приравняването.

3. При тълкуването на чл. 235, ал. 2 от ЗМВР може да се установи волята на законодателя – той изрично е изключил приравнения трудов стаж от приложното поле на понятието „прослужени години“, което служи за база за изчисление, но не е изключил приравнения служебен стаж. Тоест законодателят ясно е отчел, че за определен кръг лица е налице приравнен трудов стаж и изрично е предвидил, че той не се включва в прослужените години в ал. 1.

От тази законова норма следва и отговорът на поставения въпрос по следните съображения:

Щом се налага с изрична норма да се изключва приравненият трудов стаж от понятието „прослужени години“, значи че без същата норма приравненият стаж на общо основание би се взел предвид при изчисляване на прослужените години.

По аргумент за противното от чл. 235, ал. 2 ЗМВР, то приравненият служебен стаж не е изрично изключен, поради което следва да се зачита при изчислението на прослужени години по чл. 235, ал. 1 ЗМВР. Същевременно, както правилно е посочил ВКС в актуалната си съдебна практика, чл. 235, ал. 2 ЗМВР представлява норма-изключение и не може да се тълкува разширително.

Всичко това води до извод, че приравненият служебен стаж попада в понятието „прослужени години“. Този извод се подкрепя освен от правилата на логическото тълкуване, изтъкнати по-горе, но и от телеологичното и историческото тълкуване на законовия режим, доколкото законодателят винаги е целял да приравни по своите последици служебния стаж в Министерството на извънредните ситуации на служебния стаж в МВР, респективно с актуалната редакция на чл. 235, ал. 2 ЗМВР е провел докрай законодателната политика на приравняване, която в крайна сметка е насочена към гарантиране правата на прехвърлените ex lege служители по § 64.

В този смисъл няма основание да се счита, че чл. 235, ал. 1 ЗМВР визира само реалния служебен стаж в МВР или пък че е налице законов пропуск да се уреди въпроса с приравнения стаж, тъй като чл. 235, ал. 2 ЗМВР изрично регламентира изключването на приравнения трудов стаж, която ясно показва волята на законодателя, свързана с приравняването на служебния стаж на служителите по § 64 с този в МВР

Когато ВКС прилага отменения ЗМВР, той приема, че обезщетение се дължи само за реално прослужените години по ЗМВР, а за разликата до пълния стаж – се изчислява съответното обезщетение, което те биха получили по ЗДСл или по КТ – в зависимост от вида на правоотношението им (служебно или трудово) до преназначаването им в МВР. Подобен механизъм на изчисление не може да се изведе от актуалната законодателна уредба и подобна практика не следва да се подкрепя. Освен това съдебна практика по отменения ЗМВР третира трудов и служебен стаж еднакво, като посочва, че при тях се дължи обезщетение за разликата по реда на КТ и ЗДСл. Актуалният ЗМВР обаче ясно ги разграничава в чл. 235, ал. 2.

Накрая, следва да се има предвид и обстоятелството, че при приравняване на лицата и правоприемството на работодателя при действието на отменения закон, дейността и функциите на лицата по § 64 не се е променила. Тоест законодателят е променил само вида на правоотношението и е преценил, че то може да се приравни на служебно по ЗМВР. И затова всички лица, заемащи тази длъжност след приравняването, следва да имат равни права с лицата, които постъпват на длъжността след законовите промени. Само така техният статут може фактически да бъде приравнен и това следва да обхваща и обезщетенията. Не следва те да бъдат поставени в по-неблагоприятна позиция заради промяна, настъпила извън тяхната воля спрямо лицата, които са постъпили на работа след 2012 г., доколкото и двете групи служители заемат една и съща позиция.

Поради изложените съображения следва да се сподели виждането на ВКС в Решение №50083/ 29.05.2023 по гр. д. № 1706/2022 г. по описа на ВКС, според което приравняването следва да има всички правни последици, включително и при определяне размера на обезщетението и приравнените лица следва да черпят същите права.

В заключение, следва да се възприеме позицията, че приравненият служебен стаж по §57 от ПЗРЗИДЗМВР на държавните служители по § 64 от ПЗРЗИДЗМВР се включва в стажа по чл. 235, ал. 1 от ЗМВР при определяне на обезщетенията по чл. 234, ал. 1 от ЗМВР.

.....

С уважение,

Вяра Георгиева