

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
10/2013
гр.София, 27 ноември 2014 год.

Върховният касационен съд на Република България, Общо събрание на Гражданска колегия, в съдебно заседание на 13 ноември 2014 год. в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ на ОСГК,
ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС и
ПРЕДСЕДАТЕЛ на Гражданска колегия:
КРАСИМИР ВЛАХОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛИ
на ОТДЕЛЕНИЯ: ДОБРИЛА ВАСИЛЕВА
ТАНЯ МИТОВА
ПЛАМЕН СТОЕВ
БОЙКА СТОИЛОВА

ЧЛЕНОВЕ:

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| 1. ЖАНИН СИЛДАРЕВА | 18. СВЕТЛА ДИМИТРОВА |
| 2. КАПКА ЮСТИНИЯНОВА | 19. СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА |
| 3. ТЕОДОРА НИНОВА | 20. МИМИ ФУРНАДЖИЕВА |
| 4. ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА | 21. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА |
| 5. БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА | 22. ВАСИЛКА ИЛИЕВА |
| 6. СТОИЛ СОТИРОВ | 23. ОЛГА КЕРЕЛСКА |
| 7. МАРГАРИТА СОКОЛОВА | 24. ЗОЯ АТАНАСОВА |
| 8. СВЕТЛА ЦАЧЕВА | 25. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ |
| 9. ВЕСКА РАЙЧЕВА | 26. ВЕСЕЛКА МАРЕВА |
| 10. ЗЛАТКА РУСЕВА | 27. БОРИС ИЛИЕВ |
| 11. ДИЯНА ЦЕНЕВА | 28. ДИАНА ХИТОВА |
| 12. МАРИЯ ИВАНОВА | 29. БОЯН ЦОНЕВ |
| 13. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА | 30. МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА |
| 14. СНЕЖАНКА НИКОЛОВА | 31. ГЕНИКА МИХАЙЛОВА |
| 15. МАРИО ПЪРВАНОВ | 32. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА |
| 16. ЕМИЛ ТОМОВ | 33. МАЙЯ РУСЕВА |
| 17. АЛБЕНА БОНЕВА | |

при участието на секретаря Борислава Лазарова
 постави на разглеждане тълкувателно дело № 10 по описа за 2013 г.
 на Общото събрание на Гражданска колегия
 докладвано от съдия ДИАНА ХИТОВА

Тълкувателно дело № 10/2013 г. е образувано на основание чл. 128 от Закона за съдебната власт с разпореждане на Председателя на Върховния касационен съд от 25.11.2013 г., по предложение на състав на Върховния касационен съд, IV г. о., който при разглеждането на гр. д. № 25/2013 г. е констатирал противоречива съдебна практика, постановена по реда на чл. 290 ГПК, спрял е производството по делото и е предложил Общото събрание на гражданската колегия на основание чл. 292 ГПК да приеме тълкувателно решение по следния въпрос:

- Налице ли е правоприемство по чл.123 ал.1 КТ в хипотезата на § 63 ПЗР ЗИД ЗМВР /обн. ДВ бр. 93/ 24. 11. 2009 г. отм. /

Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд, за да се произнесе съобрази следното:

По поставения въпрос в практиката на Върховния касационен съд, създадена по реда на чл. 290 ГПК, се съдържат две противоречащи си разрешения. Според едното, тълкуването на § 63 и § 64 ПЗР ЗИД ЗМВР/отм./ води до извод, че Министерство на вътрешните работи /МВР/ е приемник на правата и задълженията на закритото Министерство на извънредните ситуации /МИС/, с изключение на съществуващите трудови правоотношения, по отношение на които хипотезата на чл. 123 ал.1 т.7 КТ е неприложима. Според другото становище, законово възложените функции и задачи на закритото МИС, осъществявани чрез неговата структура Главна дирекция „Национална служба „Гражданска защита” са преминали и се изпълняват от МВР чрез неговата Главна дирекция „Гражданска защита”, а по-късно Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита”. Съгласно § 63 ПЗР ЗИД ЗМВР/отм./, МВР е универсален правоприемник на МИС, включително и в качеството му на работодател, а § 64 ПЗР ЗИД ЗМВР /отм./ прецизира настъпването на правоприемството по чл.123 ал.1 т.7 КТ.

Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд намира за правилно второто становище по следните съображения:

С ТР № 2/23.03.2011 г. по тълк. дело № 2/2010 г., на ОСГК на ВКС е прието, че с нормите на чл. 123 КТ и чл.123-а КТ в българското законодателство е създадена по-обхватна закрита на правата на работниците и служителите при промяна на работодателя от тази, предвидена с Директива на Съвета 2001/23/ЕО от 12.03.2001 г., като

уредбата е императивна и изчерпателна. С разпоредбата на чл. 123, ал.1 КТ са уредени седем хипотези, при които правата и задълженията на работодателя по трудови правоотношения, заварени при промяната му, преминават върху правоприемника. По правната си природа това е регламентация на форми на правоприемство в трудовото правоотношение. В изброените случаи, промяната на работодателя не води до прекратяване на трудовите правоотношения с работниците и служителите, а напротив, те се запазват такива, каквито са били към момента на извършването ѝ. В частност, когато се закрива държавно учреждение и негови функции и дейности, активи и пасиви, права и задължения, преминават към друго, съществуващо или новообразувано държавно учреждение, е налице правоприемство на работодателя, съгласно чл.123, ал.1 т.7 КТ. В този случай прехвърлените материални активи продължават да се използват за осъществяваната дейност, необходимостта от която не е отпаднала. От това произтича и продължаващата заетост на работниците и служителите. Съществуващото или новообразуваното държавно учреждение – правоприемник става страна - работодател по заварените трудови правоотношения на мястото на закритото държавно учреждение.

За да се прецени дали заварените трудови правоотношения с работници и служители от закритото МИС се обхващат от хипотезата на чл.123 ал.1 т.7 КТ, следва да се има предвид следното:

Министерство на извънредните ситуации, чрез своята Главна Дирекция „Национална служба Гражданска защита” е осъществявало редица дейности, изброени в чл.71 /отм. ДВ бр.93/2009 г./ от Закона за защита при бедствия /ЗЗБ /: предупреждение, оповестяване при бедствия, операции по издирване и спасяване, провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи при бедствия, оперативна защита при наводнения, радиационна, химическа и биологична защита при инциденти и аварии, свързани с опасни вещества и материали, обучение на населението за начините на поведение и действие при бедствия и прилагане на необходимите защитни мерки, оповестяване и защита на населението в случаите по чл.19, ал.2, допълнителни дейности, необходими за осъществяване на планирането и организацията за изпълнение на задачите по защитата, информационно – аналитична дейност. С Решение на Народното събрание от 27. 07. 2009 г. за приемане на структура на Министерския съвет на Р България / обн.ДВ бр.60/2009 г./ -т.3, Министерство на извънредните ситуации е закрито. В изпълнение на решението на Народното събрание е прието ПМС № 190/30.07.2009 г. за назначаване на комисия за уреждане на правоотношенията във връзка със закриването на МИС /обн.ДВ бр.62/2009 г./. Едно от правомощията на председателя на комисията според чл. 3 ал.1 т.3 от Постановлението е уреждане на служебните и трудови правоотношения със служителите, а съгласно чл.4 ал.1 от същия акт, изпълнението на законово възложените

функции и задачи и финансирането на административните структури на закритото министерство продължават по досегашния ред, до приемането на съответните законодателни промени. Тези промени са осъществени със ЗИД ЗМВР /отм. / обн. ДВ, бр. 93/2009 г./. Съгласно § 63 от ПЗР ЗИД ЗМВР /отм./, в сила от 24. 11. 2009 г., МВР е правопреемник на активите, пасивите, правата и задълженията на МИС, както и на документите, които не подлежат на архивиране по реда на Закона за Националния архивен фонд. Със същия ЗИД ЗМВР/отм./ са прехвърлени и дейности от закритото МИС към МВР. Съгласно чл.7 т. т.9, 10 и 11 ЗМВР /отм./, в сила от 25. 12. 2009 г., основни дейности на МВР стават: защита при бедствия, подпомагане и възстановяване, ресурсно осигуряване и приемане на помощи, по ред определен със закон; координация на действията на единната спасителна система съгласно ЗЗБ, приемане, обработка и регистриране на спешни повиквания към единен европейски номер /ЕЕН/ 112 и обмен на информация със службите за спешно реагиране, а съгласно чл.10, т.7 ЗМВР /отм./, също в сила от 25. 12. 2009 г., една от дирекциите в МВР е Главна дирекция „Гражданска защита”. В чл.52-д, ал.1 ЗМВР/отм./ дирекцията е определена като национална специализирана структура на МВР за изпълнение на задачи по защита при бедствия при условията и по реда на този закон и на ЗЗБ, като в ал. 2 на текста са изброени дейностите, които са ѝ възложени и те съвпадат с предвиденото в отменения чл.71 ЗЗБ относно закритата Главна дирекция „Национална служба „Гражданска защита” към МИС.

Впоследствие Главна дирекция „Гражданска защита” към МВР претърпява нови структурни промени. В чл.10 т. 5 /изм.ДВ, бр.88/2010 г., в сила от 01. 01. 2011 г./ ЗМВР /отм./ е посочено, че Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението” е една от Главните дирекции в МВР. Съгласно § 92 ПЗР ЗИД ЗМВР /отм./, новосъздадената дирекция е правопреемник на активите, пасивите, правата и задълженията на Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване” на Главна дирекция „Гражданска защита” и на областните дирекции на МВР за звената „Пожарна безопасност и спасяване”. Според ал. 2 на § 92 ПЗР ЗИД ЗМВР /отм./, с влизане в сила на закона, заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в Главна дирекция "Пожарна безопасност и спасяване", в Главна дирекция "Гражданска защита" и в звената "Пожарна безопасност и спасяване" в областните дирекции на МВР, се преобразуват съответно в служебни и трудови правоотношения на държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение в Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението". С чл.52-г, ал.1 ЗМВР /отм./, Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" е определена като национална специализирана структура на МВР за осигуряване на пожарна безопасност, спасяване и защита при бедствия, при условията и реда на

този закон и ЗЗБ. В чл.52-г, ал.2, т.т.1,5, 8, 9, 10, 14, 15 и 16 ЗМВР /отм./ са изброени нейни функции, аналогични с тези по отменения чл.52-д, ал.2 ЗМВР /отм./, респективно с тези по отменения чл. 71 ЗЗБ. С чл.53, ал.3 ЗМВР /отм./ е предвидено, че органите на Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" и органите на съответните ѝ териториални звена са органи за пожарна безопасност и защита на населението .

Съгласно § 5 ПЗР на сега действащия ЗМВР / обн. ДВ бр.53/ 27.06.2014 г./, служебните правоотношения на държавните служители в МВР не се прекратяват, а се преобразуват, считано от датата на влизане в сила на закона, като държавните служители се назначават на длъжностите, които заемат към момента на преобразуване на правоотношенията, а съгласно § 6 ПЗР ЗМВР, заварените трудови правоотношения на лицата, работещи по трудово правоотношение в МВР не се прекратяват съгласно чл. 123 КТ.

Според чл. 6, ал.1 т. 4 ЗМВР една от основните дейности на МВР е осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации. В чл. 17, ал. 1 ЗМВР е предвидено, че дейността по осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации се осъществява от органите по пожарна безопасност и защита на населението при условията и по реда на този закон и на ЗЗБ. С чл.17, ал.2, т.т.3, 6 и 7 тази дейност е конкретизирана и е идентична с дейностите, изброени в чл.52-г, ал.2 ЗМВР /отм./, посочени по-горе. В чл. чл. 38, т.4 ЗМВР е посочено, че една от дирекциите на МВР е Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението", която съгласно чл.58, ал.1 ЗМВР е орган за пожарна безопасност и защита на населението.

Проследяването на законодателните промени обуславя еднозначния извод, че след закриване на МИС, дейността на съществуващата при него Главна Дирекция „Национална служба Гражданска защита” не е преустановена и се осъществява от МВР, чрез Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението”. Налице е закриване на едно държавно учреждение - МИС, при което негови дейности, включително и материални активи са прехвърлени към друго съществуващо държавно учреждение - МВР. 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 МИС 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./, според която държавните 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 ЕЕН 112 към датата на влизане в сила на Решението на Народното събрание от 27. 07. 2009 г., се назначават без провеждане на конкурс и без да са налице специфичните изисквания по чл.179, ал.1, т.4 и ал.3 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.

По изложените съображения Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд

РЕШИ:

Налице е пълно универсално правоприемство по чл.123 ал.1 т.7 КТ в хипотезата на § 63 ПЗР ЗИД ЗМВР /обн. ДВ бр. 93/ 24. 11. 2009 г., отм. /

ПРЕДСЕДАТЕЛ на ОСГК,
 ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС и
 ПРЕДСЕДАТЕЛ на Гражданска колегия:
 КРАСИМИР ВЛАХОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛИ
 на ОТДЕЛЕНИЯ: ДОБРИЛА ВАСИЛЕВА.....
 ТАНЯ МИТОВА.....
 ПЛАМЕН СТОЕВ.....
 БОЙКА СТОИЛОВА.....

ЧЛЕНОВЕ:

- | | |
|----------------------------|-------------------------------|
| 1. ЖАНИН СИЛДАРЕВА..... | 18. СВЕТЛА ДИМИТРОВА..... |
| 2. КАПКА ЮСТИНИЯНОВА..... | 19. СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА.....О.М. |
| 3. ТЕОДОРА НИНОВА..... | 20. МИМИ ФУРНАДЖИЕВА..... |
| 4. ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА..... | 21. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА..... |
| 5. БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА..... | 22. ВАСИЛКА ИЛИЕВА..... |
| 6. СТОИЛ СОТИРОВ..... | 23. ОЛГА КЕРЕЛСКА.....О.М. |
| 7. МАРГАРИТА СОКОЛОВА..... | 24. ЗОЯ АТАНАСОВА..... |
| 8. СВЕТЛА ЦАЧЕВА..... | 25. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ..... |
| 9. ВЕСКА РАЙЧЕВА.....О.М. | 26. ВЕСЕЛКА МАРЕВА.....О.М. |
| 10. ЗЛАТКА РУСЕВА..... | 27. БОРИС ИЛИЕВ..... |
| 11. ДИЯНА ЦЕНЕВА..... | 28. ДИАНА ХИТОВА..... |
| 12. МАРИЯ ИВАНОВА..... | 29. БОЯН ЦОНЕВ..... |
| 13. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА..... | 30. МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА..... |
| 14. СНЕЖАНКА НИКОЛОВА..... | 31. ГЕНИКА МИХАЙЛОВА..... |
| 15. МАРИО ПЪРВАНОВ..... | 32. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА..... |
| 16. ЕМИЛ ТОМОВ..... | 33. МАЙЯ РУСЕВА..... |
| 17. АЛБЕНА БОНЕВА..... | |

**Особено мнение по Тълкувателно решение № 10/2013 год.,
прието по ТД №10/2013 год. на ОСГК на ВКС .**

Приетият от Общото събрание на Гражданската колегия на ВКС отговор на поставения правен въпрос е обусловен от виждането, че след закриване на Министерството на извънредните ситуации /МИС/ е налице фактическо прехвърляне на дейността, осъществявана от неговата Главна дирекция „Национална служба „Гражданска защита”, към Министерството на вътрешните работи /МВР/, респ. неговата Главна дирекция „Гражданска защита”, а в последствие Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита”. С оглед на това се приема, че хипотезата на 123,ал.1,т.7 КТ е изпълнена, поради което трудовите правоотношения на служителите, осъществявали тази дейност в МИС се запазват като преминават към МВР като работодател. Въпросът за прехвърляне на дейността е спорен на първо място, доколкото това не е уредено изрично. Така някои автори приемат, че такова прехвърляне на дейността в случая не е налице /виж проф. Мингов в становище на Катедрата по трудово право и общественно осигуряване/. Дори да се приеме, че има фактическо прехвърляне на тази част от дейността на МИС, която касае осъществяване на функции, свързани със защита при бедствия и осигуряване на гражданите на достъп до службите за спешно реагиране, позоваването на чл. 123,ал1,т.7 КТ е неправилно, доколкото тази норма е **обща** и като такава се изключва от **специалната разпоредба** на пар. 64 от ПЗР ЗИД ЗМВР по правилото, че специалния закон изключва общия. Разпоредбата на пар.63 ПЗР ЗИД ЗМВР, според която МВР е правопреемник на активите, пасивите, правата и задълженията на Министерството на извънредните ситуации, както и документите, които не подлежат на архивиране по реда на Закона за Националния архивен фонд, не може да преодолее разпоредбата на пар. 64 от ПЗР ЗИД ЗМВР, нито последната може да се приеме като прецизираща настъпилото правопреемство на работодателя. Със закриване на Министерството на извънредните ситуации същото престава да съществува като правен субект със съответното имущество, което принципно обуславя необходимостта законодателят да посочи кой поема неговите активи и пасиви, права и задължения и това е Министерството на вътрешните работи, без обаче изрично да сочи правопреемство на трудовите правоотношения. Очевидно това не е въпрос за законодателен пропуск предвид разпоредбите на пар. 61 и пар.66 ПЗР ЗИД ЗМВР, с които изрично се регламентира правопреемството на трудовите правоотношения на друга категория служители. Същевременно разпоредбата пар. 64 от ПЗР ЗИД ЗМВР, предвижда възможност служителите на МИС,

които са осъществявали посочените по-горе функции, да бъдат **назначени** в МВР, по един облекчен ред. Назначаването само по себе си означава прекратени трудови правоотношения. Именно в подкрепа на тази теза е и обстоятелство, че в изпълнение на решението на НС за закриване на МИС е прието ПМС №190/30.07.2009 год. за назначаване на комисия за уреждане на правоотношенията във връзка със закриването на МИС, като една от задачите на комисията е уреждане на служебните и трудови правоотношения със служителите на закритото ведомство. При хипотеза, че трудовите правоотношения на посочената категория служители се запазват с новия работодател Министерство на вътрешните работи *ex lege*, такова уреждане не би се налагало.

Позоваването на пар.92, ал.2 ПЗР ЗМВР / отм./ и пар.5 и пар.6 ПЗР ЗМВР е неправилно, доколкото става въпрос за уреждане на трудови правоотношения на **служители на МВР** при извършени вътрешни структурни промени в същото министерство.

Изводът, който се налага е, че хипотезата на пар. 63 ПЗРЗИД ЗМВР не урежда правопримемство на трудовите правоотношения на посочената категория служители между закритото МИС и МВР.

Подписали с особено мнение:

Съдия Олга Керелска
Съдия Веска Райчева
Съдия Светла Бояджиева
Съдия Веселка Марева