

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

1/2024 г.

гр. София, 27 ноември 2024 год.

Върховният касационен съд на Република България, Общо събрание на Гражданска колегия в съдебно заседание на 14 ноември 2024 год., в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ на ОСГК:
ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС и
РЪКОВОДИТЕЛ на ГРАЖДАНСКА КОЛЕГИЯ:

МИМИ ФУРНАДЖИЕВА

ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ОТДЕЛЕНИЯ:

ВАСИЛКА ИЛИЕВА
СНЕЖАНКА НИКОЛОВА
МАРИЯ ИВАНОВА
ДИЯНА ЦЕНЕВА

ЧЛЕНОВЕ:

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| 1. МАРГАРИТА СОКОЛОВА | 20. ДРАГОМИР ДРАГНЕВ |
| 2. ВЕСКА РАЙЧЕВА | 21. ВЛАДИМИР ЙОРДАНОВ |
| 3. ПЛАМЕН СТОЕВ | 22. ГЕНИКА МИХАЙЛОВА |
| 4. СВЕТЛАНА КАЛИНОВА | 23. ДИМИТЪР ДИМИТРОВ |
| 5. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА | 24. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА |
| 6. МАРИО ПЪРВАНОВ | 25. ГЕРГАНА НИКОВА |
| 7. ЕМИЛ ТОМОВ | 26. МАЙЯ РУСЕВА |
| 8. АЛБЕНА БОНЕВА | 27. ЕРИК ВАСИЛЕВ |
| 9. БОНКА ДЕЧЕВА | 28. ВАНЯ АТАНАСОВА |
| 10. ЖИВА ДЕКОВА | 29. АЛЕКСАНДЪР ЦОНЕВ |
| 11. КАМЕЛИЯ МАРИНОВА | 30. РОЗИНЕЛА ЯНЧЕВА |
| 12. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА | 31. ЕМИЛИЯ ДОНКОВА |
| 13. ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА | 32. ФИЛИП ВЛАДИМИРОВ |
| 14. ИЛИЯНА ПАПАЗОВА | 33. ДЕСИСЛАВА ПОПКОЛЕВА |
| 15. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ | 34. МИЛЕНА ДАСКАЛОВА |
| 16. ВЕСЕЛКА МАРЕВА | 35. ТАНЯ ОРЕШАРОВА |
| 17. БОРИС ИЛИЕВ | 36. МАРИЯ ХРИСТОВА |
| 18. БОЯН ЦОНЕВ | 37. СОНЯ НАЙДЕНОВА |
| 19. МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА | 38. НИКОЛАЙ ИВАНОВ |

39. ДЖУЛИАНА ПЕТКОВА
40. ЯНА ВЪЛДОБРЕВА
41. АТАНАС КЕМАНОВ
42. НАТАЛИЯ НЕДЕЛЧЕВА
43. ДИАНА КОЛЕДЖИКОВА
44. БОРИС ДИМИТРОВ
45. НЕВИН ШАКИРОВА

46. РАДОСТ БОШНАКОВА
47. ДОРА МИХАЙЛОВА
48. ХРИПСИМЕ МЪГЪРДИЧЯН
49. ЗЛАТИНА РУБИЕВА
50. БИСЕРА МАКСИМОВА

при участието на секретаря Даниела Цветкова
постави за разглеждане тълкувателно дело № 1 по описа за 2024 г. на
Общото събрание на Гражданска колегия, докладвано от съдия ВЕСКА
РАЙЧЕВА

Тълкувателното дело е образувано с разпореждане на
председателя на ВКС от 26.02.2024 г. по искане на министъра на
вътрешните работи, който на основание чл. 125 от Закон за съдебната
власт (ЗСВ) е предложил на Общото събрание на Гражданска колегия на
ВКС да постанови тълкувателно решение поради съществуваща
противоречива съдебна практика по смисъла на чл. 124, ал. 1, предл. първо
ЗСВ, по следния въпрос:

„Държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 от Закона за
Министерството на вътрешните работи, чийто статут се урежда със Закона
за държавния служител, имат ли право да им се осигурява храна или
левовата ѝ равностойност съгласно разпоредбата на чл. 181, ал. 1 от Закона
за Министерството на вътрешните работи?“.

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

Поставеният въпрос се разрешава противоречиво от съдебни
състави на окръжните съдилища.

Според едното становище, по силата на закона – чл. 181, ал.1
ЗМВР, работодателят дължи левовата равностойност за полагаща се, но
неосигурена храна, и на държавните служители със статут по чл. 142, ал. 1,
т. 2 ЗМВР. Техният правен статут се урежда както от общия Закон за
държавния служител (ЗДСл), така и от специалния Закон за министерство
на вътрешните работи (ЗМВР). Приема се, че чл. 142, ал. 4 ЗМВР следва да
се тълкува във връзка с ал. 1, която разпоредба е обща, определя
предметния обхват на закона, уреждащ принципите, функциите,
дейностите, управлението, устройството на МВР и статута на служителите.
Приложимостта на чл. 181, ал. 1 ЗМВР към служителите по чл. 142, ал. 1,
т. 2 ЗМВР произтича от обстоятелството, че текстът на нормата не
разграничава категориите служители, които имат право да получават
безплатна храна или левовата ѝ равностойност, от което следва, че всички

служители на МВР, включително и държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 ЗМВР, имат такава привилегия.

Според другото становище правилото за присъждане, е че по силата на закона – чл. 181, ал. 1 ЗМВР, работодателят не дължи левовата равностойност за полагаща се, но неосигурена храна на държавните служители, посочени в разпоредбата на чл.142, ал.1, т. 2 ЗМВР. Тази теза се подкрепя след изменение на чл. 142, ал. 4 ЗМВР (ДВ, бр. 85 от 2020 г.), която урежда статута на държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 ЗМВР и изменението на чл. 181, ал. 3 (ДВ, бр. 85 от 2020 г.), която предвижда правото на служителите на МВР да получат безплатна храна или левовата ѝ равностойност за упражняване на дейности, свързани със специфични условия на труд. Приема се, че според действащата към момента правна уредба допълнително изплащане на левовата равностойност за храна се дължи само при условията на чл.183, ал. 3 ЗМВР, т. е. на държавни служители, изпълняващи дейности, свързани със специфичен характер на труда, каквито не са тези по чл.142, ал. 1, т.2 ЗМВР. Приема се, че съдържанието на служебното им правоотношение се установява от Закона за държавния служител, което не включва правото на допълнително възнаграждение за храна по чл.181, ал.1 ЗМВР.

Общото събрание на Гражданската колегия на ВКС намира за правилно първото становище по правния въпрос по следните съображения:

Държавните служители в МВР изпълняват служба на държавата и техният правен статус, както на всеки държавен служител, се определя от волята на държавата, обективизирана в актове на публичното право и в частност на административното. Държавен служител е конституционно понятие. Правилото на чл. 116, ал. 1 от Конституцията на Република България определя държавните служители като изпълнители на волята и интересите на нацията. В чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл) е дадена легална дефиниция на понятието "държавен служител", а именно това е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага органа на държавна власт при осъществяване на неговите правомощия.

От своя страна ЗДСл не дава легална дефиниция на понятието "държавна служба". Понятието "държавна служба" е дефинирано и в Решение № 5 / 1993г. к. д. № 6/ 1993г на КС, в което се сочи, че "държавната служба е дейност по осъществяване на функциите на държавата. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи и за нея се предвижда възнаграждение. Това не е дейност, непосредствено свързана с производството на материални ценности. Този най-общ смисъл на понятието "държавна служба" обаче не изключва и особеностите, с които то се употребява в Конституцията и които то

придобива в зависимост от конкретното си систематично място и от съответния правен институт, с който е пряко свързано".

Държавната служба е институция на държавата и има за основно предназначение да реализира държавната политика, държавните интереси, както и обществения интерес, представен в държавната политика. Функционирането на държавната служба е свързано с упражняването на държавна власт и при осъществяването ѝ винаги се действа от името на държавата, и затова държавната служба е израз на държавно-властнически правомощия, и нейното нормално функциониране се гарантира от държавната власт, като при нужда за целите на изпълнение на задачите на държавната служба може да се прибегне и до държавна принуда.

Държавните служители в МВР са част от конституционното понятие "държавен служител". (ТР № 2 / 26.02.2014 г. на ОС на ВАС). Длъжностите, които се заемат от държавните служители, се определят в Единен класификатор на длъжностите в администрацията, който се приема от Министерския съвет и се обнародва в "Държавен вестник ". Във функционален аспект понятието за държавна служба в МВР трябва да се разглежда като особен вид държавна дейност за осъществяване на функции от органите на МВР по защита на националната сигурност, противодействието на престъпността и осигуряването на обществения ред. Статутът на служителите на МВР включва техните права, задължения и техните ограничения на права.

Право на законодателя е по целесъобразност да изменя правната рамка с оглед настъпили съществени изменения в обществените отношения, като преходът следва да е плавен и да не засяга придобити права и интереси. Законодателят не може да бъде ограничен да не променя законоустановени права и свободи, защото така не би могъл да адаптира правото към изменящите се обществени отношения. В конкретния случай от преценката на законодателя зависи какви категории служители ще има в МВР и по реда и при условията на кой закон ще бъде уреден техният статут. Правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви (в този смисъл са Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и др.). Държавната служба в МВР обединява два правни режима на служителите – административноправен /държавно-служебен/ и трудовоправен. Последната е особен вид държавна дейност за осъществяване функциите на държавата чрез предоставени правомощия на органи на МВР, реализиращи управлението по защитата на националната сигурност, противодействието на престъпността и осигуряването на обществения ред, структурирани в администрацията за вътрешен ред и сигурност. От цялостното съдържание на разпоредбите, уреждащи статута на държавните служители в МВР, е видно, че

законодателят се е стремил да съхрани придобития статут и произтичащите от него права и да уреди последиците от възникването на правоотношенията по ЗДСл за попадащите в обхвата на измененията държавни служители на МВР съобразно принципа на материална справедливост като елемент на правовата държава.

Според разпоредбата на чл. 181, ал. 1 ЗМВР работодателят дължи левовата равностойност за полагаща се, но неосигурена безплатна храна, и на държавните служители със статут по чл. 142, ал. 1, т. 2 ЗМВР. Изричния текст на чл.1 ЗМВР, имащ характер на обща разпоредба, определяща предметния обхват на закона, предвижда, че този същият урежда принципите, функциите, дейностите, управлението и устройството на МВР и статута на служителите в него, поради което останалите текстове на същия следва да се тълкуват с оглед и във взаимовръзка с тази разпоредба. Ето защо и разпоредбата на чл. 142, ал. 4 ЗМВР, която предвижда, че ЗМВР статутът на държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 се урежда със ЗДСл, следва да се тълкува във връзка с чл. 1 ЗМВР, чл. 56, чл. 151 ЗМВР и др., като общите разпоредби относно статута на служителите на МВР следва да се прилагат по отношение на служители по чл. 142, ал.1, т. 2 ЗМВР. Изключването изцяло на статута на държавните служители по чл. 142, ал.1, т. 2 ЗМВР от приложното поле на този закон би противоречало на основните принципи на управление на държавната служба в МВР. Обстоятелството, че правният статус на държавните служители по чл. 142, ал.1, т. 2 се урежда и от ЗДСл , а не само в ЗМВР, не означава, че по същността си те са някаква категория служители на държавата извън останалите, които изпълняват държавна служба в МВР. Разпоредбата на чл. 181, ал. 1 ЗМВР предоставя правото на безплатна храна на всички служители на МВР. В този смисъл са и разпоредбите на чл. 184, ал. 4 ЗМВР и на специалната Наредба № 8121з-773 от 1.07.2015 г. за условията и реда за осигуряване на храна или левовата равностойност на служителите на Министерството на вътрешните работи, посочващи, че размерът на сумите и доволствията се определя ежегодно със заповед на министъра на вътрешните работи, като законът не делегира на министъра на вътрешните работи с тази заповед да може да определя и кои лица следва да получават храна или парична равностойност. На държавните служители в МВР, чийто статут се урежда и от ЗДСл, не е отречено правото да са със статут на служители на държавна служба в МВР, чието функциониране е свързано с упражняването на държавна власт. Следва да се има предвид и практиката на Конституционния съд, който още с Решение № 3 от 07.03.1998 г. по к. д. № 1/ 1998г. е приел, че "изобщо е неоправдано офицерите и сержантите от МВР да бъдат третирани различно от останалите държавни служители". Ето защо по отношение на тези служители е приложима разпоредбата на чл. 181, ал. 1 ЗМВР.

По изложените съображения, Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд на Република България

Р Е Ш И :

Държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи, чийто статут се урежда със Закона за държавния служител, имат право да им се осигурява безплатна храна или заплащане на левовата ѝ равностойност съгласно разпоредбата на чл. 181, ал. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи.

ПРЕДСЕДАТЕЛ на ОСГК:

ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС и

РЪКОВОДИТЕЛ на ГРАЖДАНСКА КОЛЕГИЯ:

МИМИ ФУРНАДЖИЕВА.....

ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ОТДЕЛЕНИЯ:

ВАСИЛКА ИЛИЕВА.....

СНЕЖАНКА НИКОЛОВА.....

МАРИЯ ИВАНОВА.....

ДИЯНА ЦЕНЕВА.....

ЧЛЕНОВЕ:

1. МАРГАРИТА СОКОЛОВА.....
2. ВЕСКА РАЙЧЕВА.....
3. ПЛАМЕН СТОЕВ.....
4. СВЕТЛАНА КАЛИНОВА.....
5. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА.....
6. МАРИО ПЪРВАНОВ.....
7. ЕМИЛ ТОМОВ.....
8. АЛБЕНА БОНЕВА.....
9. БОНКА ДЕЧЕВА.....
10. ЖИВА ДЕКОВА.....
11. КАМЕЛИЯ МАРИНОВА.....
12. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА.....
13. ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА.....
14. ИЛИЯНА ПАПАЗОВА.....
15. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ.....
16. ВЕСЕЛКА МАРЕВА.....
17. БОРИС ИЛИЕВ.....
18. БОЯН ЦОНЕВ.....
19. МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА.....
20. ДРАГОМИР ДРАГНЕВ.....
21. ВЛАДИМИР ЙОРДАНОВ.....
22. ГЕНИКА МИХАЙЛОВА.....
23. ДИМИТЪР ДИМИТРОВ.....
24. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА.....
25. ГЕРГАНА НИКОВА.....
26. МАЙЯ РУСЕВА.....
27. ЕРИК ВАСИЛЕВ.....
28. ВАНЯ АТАНАСОВА.....
29. АЛЕКСАНДЪР ЦОНЕВ.....
30. РОЗИНЕЛА ЯНЧЕВА.....
31. ЕМИЛИЯ ДОНКОВА.....
32. ФИЛИП ВЛАДИМИРОВ.....
33. ДЕСИСЛАВА ПОПКОЛЕВА.....
34. МИЛЕНА ДАСКАЛОВА.....
35. ТАНЯ ОРЕШАРОВА.....
36. МАРИЯ ХРИСТОВА.....
37. СОНЯ НАЙДЕНОВА.....
38. НИКОЛАЙ ИВАНОВ.....
39. ДЖУЛИАНА ПЕТКОВА.....
40. ЯНА ВЪЛДОБРЕВА.....
41. АТАНАС КЕМАНОВ.....
42. НАТАЛИЯ НЕДЕЛЧЕВА.....
43. ДИАНА КОЛЕДЖИКОВА.....
44. БОРИС ДИМИТРОВ.....
45. НЕВИН ШАКИРОВА.....
46. РАДОСТ БОШНАКОВА.....
47. ДОРА МИХАЙЛОВА.....
48. ХРИПСИМЕ МЪГЪРДИЧЯН.....

49. ЗЛАТИНА РУБИЕВА.....

50. БИСЕРА МАКСИМОВА.....