



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## **ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян” № 1А, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 318

Дата: 23.03.2022 г.

**ДО  
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ  
НА СЪДИИТЕ ОТ КОЛЕГИИТЕ  
НА ВЪРХОВНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**  
представяван от председателя –  
д-р Ивайло Дерменджиев

**по тълкувателно дело №2 / 2021 г.**

**УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

Искането е направено на основание чл. 125, ал. 1 от Закона за съдебната власт и т. 12 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от първа или втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегии на Върховния административен съд, приети от Пленума на съдиите от ВАС на 14.10.2019 г. и разпореджидане от 29.07.2021 г. на председателя на Върховния административен съд за образуване на тълкувателно дело № 2/2021 г. със следния въпрос:

**„Допустим ли е иск по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ за обезщетение на неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение по ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС, ЗОВСРБ и др. специални закони, предвиждащи право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения?“**

Моля, при постановяването на решението Ви по тълкувателно дело № 2 от 2021г., да вземете предвид следните съображения на Висшия адвокатски съвет:

Съгласно чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди („ЗОДОВ“) държавата и общините отговарят за всички вреди, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове. **Обхватът на отговорността е определен в чл. 4 от ЗОДОВ, а именно той обхваща всички имуществени и неимуществени вреди, настъпили от посочените юридически факти.** Същевременно, в чл. 8, ал. 3 от ЗОДОВ е предвидено, че нормативният акт не се прилага, когато специален закон или указ е уредил особен ред за обезщетяване на претърпените вреди. Редица специални закони, част от които са изброени в Искането на главния прокурор, предвиждат право на обезщетение в размер на месечното възнаграждение на държавния служител, но за ограничен период, например за не повече от 6 месеца. При това положение, за да се отговори на въпроса дали е допустим иск за компенсация на неимуществени вреди с оглед уредбата в специалните закони, следва да се анализира дали обезщетението по тези нормативни актове обхваща имуществените и неимуществените вреди, или законовата уредба е приложима единствено досежно имуществените вреди, съответно приложим ли е ЗОДОВ относно обезщетяването на неимуществените вреди? Според едното становище, възприето от съдебната практика, отговорността на държавата в тази хипотеза се ограничава единствено до предвиденото обезщетение по съответния специален закон без значение от вида на понесените вреди, а според другото становище на съдебната практика, неимуществените вреди подлежат на компенсация по реда на ЗОДОВ.

Необходимо е да се отбележи, че отговорността на държавата и общините по ЗОДОВ по своя обхват е замислена като максимално широка и е предназначена да обхване всички имуществени и неимуществени вреди, претърпени от лицата при наличие на предпоставките за това, а именно незаконосъобразен акт, действие или бездействие на държавен орган, настъпила вреда и пряка и непосредствена причинно-следствена връзка между тях. Доколкото формулировката на поставения въпрос по настоящото

тълкувателно дело разглежда единствено хипотезата за претърпени вреди от незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение на физическо лице - държавен служител, следва да се отчетат ограниченията предвидени в специалните закони, попадащи в приложното поле на чл. 8, ал. 3 от ЗОДОВ. Такива ограничения са предвидени в чл. 104 от Закона за държавния служител („ЗДСл“), чл. 237, ал. 1 от Закона за МВР, чл. 119 от ЗДАНС, чл. 172, ал. 1 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, съгласно тези разпоредби физическото лице има право на обезщетение в размер на основната си заплата, определена към момента на признаването на уволнението за незаконно или на невявяването му да заеме службата, за цялото време, през което не заема държавна служба, но ограничено за определен период от време - не повече от 6 месеца. Предвид обхвата на разглежданата отговорност несъмнено специалните закони предвиждат особен ред за обезщетяване на настъпилите имуществени вреди от незаконосъобразния акт, определяйки размера на дължимото обезщетение с оглед на загубеното възнаграждение по служебното правоотношение за определения период.

Не така стои въпросът за обезщетяването на настъпили неимуществени вреди. Техният размер не се определя с оглед на неполучени възнаграждения от служителя през дадения период, а с оглед на претърпените душевни болки и страдания, изразяващи се напр. в тревожност, стрес, несигурност, накърняване на достойнството на лицето и пр. Неимуществените вреди несъмнено имат паричен еквивалент в юриспруденцията, но няма законово основание нито в ЗОДОВ, нито в специалните закони, те да бъдат автоматично обвързвани с размера на загубеното от държавния служител възнаграждение. При това положение не може да бъде направен извод, че същите се включват в обхвата на предвиденото обезщетение по специалните нормативни актове. Логиката на специалните закони и лимитирането на отговорността в определени рамки изключва като необосновани и неправилни съжденията, че тази отговорност включва и неимуществените вреди. Начинът на определяне на неимуществените вреди – по справедливост, от компетентния съд, не допуска свободното съдийско убеждение, формирано на основата на изложените факти и събраните доказателства в конкретното съдебно производство, да бъде ограничавано чрез определянето на лимити на тази отговорност.

На следващо място, специалните закони не предвиждат особен ред, по който това да бъде реализирана отговорност за неимуществени вреди, поради което единствено приложим в случая ще е общият ред по ЗОДОВ, съответно искът по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ за неимуществени вреди следва да се приеме за допустим. Този извод се налага не само с оглед приложимия обхват на отговорността на държавата и общините, но и поради факта, че специалните нормативни актове са приложими единствено относно посочените в тях хипотези. Действително в разглежданата хипотеза в специалните закони не е

конкретизирано какъв вид вреди обхваща ограниченото по размер обезщетения, но при тълкуване на разпоредбите на специалните закони няма никакво основание да се счете, че то обхваща и неимуществени вреди. Напротив, при тълкуване на разпоредбите се установява, че компенсацията по горепосочените нормативни актове се отнася до обезщетяването на настъпилите имуществени вреди за лицето, които са пряка и непосредствена последица от загубеното възнаграждение. Това се оправдава и от вече разгледаните цели за обезщетяване на вредоносните последици, настъпили от прекратяването на служебното правоотношение. Разширяването на приложното поле на ограничителните разпоредби считаме за неправилно и непочиващо на логиката на специалните нормативни актове, доколкото при разширителното им тълкуване те биха засегнали законното право на физическото лице да бъде обезщетено за всички видове (имуществени и неимуществени) вреди от незаконосъобразните актове на съответния държавния орган. Ограничаване на правата на субектите е допустимо единствено на основание на изрична правна норма в приложимия закон, но не може да разпростира действието си върху хипотези, които не са включени в приложното ѝ поле.

Считаме за безспорно прочее, че законодателят е ограничил само размера на обезщетението за имуществени вреди, произтичащи от незаконосъобразната заповед за прекратяване на служебното правоотношение, но обезщетяването на неимуществените вреди не попада в приложния обхват на особения ред. Това се установява чрез тълкуване на целта на приложимите нормативни актове. Целта на обезщетението за имуществените вреди е да се компенсират в определения по съответния закон размер загубените доходи от лицето за даден период. Целта на обезщетението на неимуществените вреди е да се компенсират претърпените душевни болки и страдания в определен паричен еквивалент с оглед спазване принципа на справедливост, доколкото различните физически лица понасят психически едни и същи факти по различен начин. Предвид това и позовавайки се на широкия обхват на отговорността на държавата и общините по ЗОДОВ, Висшият адвокатски съвет приема, че неимуществените вреди подлежат на обезщетение по реда на ЗОДОВ, независимо от отговорността по специалните закони, когато в резултат на незаконосъобразно прекратено служебно правоотношение, засегнатото лице е претърпяло и неимуществени вреди. Поради това изразяваме становище, че искът за неимуществени вреди по ЗОДОВ е допустим въпреки реализираната имуществена отговорност по специалните закони.

Предвид гореизложеното, считаме, че специалните закони, регламентиращи особен ред за обезщетяване на вреди, настъпили от незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, са приложими единствено към настъпилите имуществени вреди, но не и към неимуществените вреди. Доколкото е напълно възможно физическо лице да

претърпи и неимуществени вреди от незаконосъобразното прекратяване на правоотношението, а законодателят не е предвидил забрана същите да подлежат на компенсация, се налага изводът, **че те могат да бъдат обезщетени по общия ред на основание на чл. 1 вр. с чл. 4 от ЗОДОВ.** Отговорността на държавата и общините е с широк обхват и не може да бъде ограничаване без нормативен акт изрично да е предвидил това. Своеобразното „освобождаване“ на държавните органи от последствията от незаконосъобразната заповед досежно причинените неимуществени вреди влиза в остро противоречие с цялостната логика на нормативната уредба, гарантираща правата и законните интереси на лицата при установени незаконосъобразни действие, бездействия или актове на държавата. Ако бъде направен аналог с гражданското право, то отговорността по чл. 1 от ЗОДОВ може да се сравни с отговорността за непозволено увреждане по смисъла на чл. 45 и чл. 49 от Закона за задълженията и договорите („ЗЗД“). Следва да се съобразят специфичните ѝ особености, разбира се, а именно, че тя е обективна отговорност и въпросът за вината по смисъла на ЗОДОВ не се изследва, а възниква винаги когато е налице специфичният ѝ юридически състав.

**Неимуществените вреди, претърпени от физическите лица от незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение подлежат на компенсация по общия ред на ЗОДОВ, стига да са налице законовите предпоставки за това – вредите да са доказани по основани и размер и да са пряка и непосредствена последица от незаконосъобразното прекратяване на служебното правоотношение. Законът не предвижда специфично ограничение на размера на дължимото обезщетение, поради което размерът подлежи на доказване по общите правила.** С оглед на този извод, на лице, загубило възнаграждението по служебното си правоотношение, прекратено с незаконосъобразна заповед на съответния държавен орган, се дължи обезщетение, както досежно претърпените имуществени вреди, така и на неимуществените вреди. Компенсацията на имуществените вреди следва да бъде осъществена по реда предвидения в специалните нормативни актове ред и е ограничена по размер, а обезщетяването на настъпилите неимуществени вреди се осъществява на общо основание по реда на ЗОДОВ, размерът на дължимата компенсация не е ограничен от законодателя, поради което изцяло в тежест на съответното лице е да докаже техния размер.

Позовавайки се на гореизложените аргументи, Висшият адвокатски съвет счита, че е допустим иск по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ за обезщетяване на неимуществени вреди, претърпени в следствие на отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение по ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС, ЗОБСРБ и други специални закони, предвиждащи право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения.

Поради това, на поставения въпрос от Председателя на Върховния административен съд по тълкувателно дело № 2 от 2021г., а именно:

*„Допустим ли е иск по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение по ЗДСл., ЗМВР, ЗДАНС, ЗОБСРБ и др. специални закони, предвиждащи право на обезщетение в размер на получените възнаграждения?“*

следва да бъде даден положителен отговор:

**„Иск по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение по ЗДСл., ЗМВР, ЗДАНС, ЗОБСРБ и др. специални закони, предвиждащ право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения, е допустим.“**

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: .....

Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ