



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. № 296

Дата: 26.04.2023 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,

С разпореждане от 29.06.2021 г. на Председателя на Върховния административен съд е образувано тълкувателно дело по описа на ВАС за приемане на тълкувателно решение по въпроса:

„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, ЗОВСРБ и други специални закони, предвиждащи право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения?”

В закрито заседание, проведеното на 27 март 2023 г, Общото събрание на съдиите от първа и втора колегия на Върховния административен съд е взето решение да бъде преформулиран поставеният в искането въпрос, както следва:

„Приложима ли е разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения?“

1. Противовречията в съдебната практика

По така формулирания въпрос в административната практика отделни състави на ВАС, а така и на административни съдилища от цялата страна дават противоречащи си и взаимно изключващи се разрешения. В една група съдебни актове се поддържа, че незаконно уволненият държавен служител трябва да търси обезвреда за морални вреди именно по ЗОДОВ. В тази връзка се изтъква, че регламентацията, съдържаща се в специалните закони, уреждащи обезщетението при отмяна на незаконно прекратяване на служебно правоотношение (като чл. 104, ал. 1 от Закона за държавния служител, чл. 172 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 237 от Закона за МВР и други) предвижда единствено механизъм за компенсация на имуществените вреди, настъпили като последица от оставане на държавния служител без работа. При това положение се приема, че няма основание да бъде изключена възможността обезщетение за неимуществени вреди бъде претендирано по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, стига въпросните неимуществени вреди същите да са настъпили като пряка и непосредствена последица от отменения като незаконен административен акт, с който неправомерно е прекратено служебно правоотношение.

Противоположното мнение се застъпва в друга група актове на ВАС, като се сочи, че иск по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ би бил недопустим. Тази позиция се аргументира с разбирането, че държавните служители не могат да търсят обезщетение за неимуществени вреди от незаконно уволнение на основание на общия закон, който урежда отговорността на държавата за вреди от незаконни административни актове¹ – ЗОДОВ, при условие, че в специални закони се съдържа нарочна регламентация, която касае включително и обема на възможното и дължимо обезщетение за вреди в такива случаи. Този извод се аргументира със съществуващите специални законови текстове като чл. 104, ал. 1 от Закона за държавния служител, чл. 172 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 254 от Закона за МВР, а още и в чл. 226 от Закона за съдебната власт, чл. 119 от Закона за държавна агенция

¹ Решение № 2558 от 24.02.2014 г. на ВАС по адм. д. № 10274/2013 г., III о., докладчик съдията Жанета Петрова

национална сигурност и други, с които размерът на дължимото обезщетение при отмяна на акта, с който е прекратено служебно правоотношение, е изрично лимитиран до определен размер на получавани възнаграждения. На нормативно ниво тези съждения биват подкрепени и с правилото на чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ, в което е предвидено, че когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение, то приложението на ЗОДОВ се явява недопустимо. Оттук и стъпвайки на правилото, според което *lex specialis derogat legi generali*², в редица актове се сочи, че при прекратяване на служебното правоотношение, органът по назначаването осъществява предоставената му от закона възможност за едностранно извънсъдебно прекратяване на служебното правоотношение, а когато това потестативно право е упражнено незаконно, отговорността за вреди е ограничена до размер, предвиден в специалните закони, което изключвало възможността да се използва субсидиарно общият Закон за отговорността на държавата и общините.

2. Становище по поставения тълкувателен въпрос

От изложените аргументи в полза на едното или на другото разбиране се вижда, че отговорът на поставения тълкувателен въпрос предполага да бъде взето становище по няколко предварителни въпроса, но най-вече да се вземем отношение по проблема съставлява ли основание за изключване приложението на пълната имуществена отговорност на държавата по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ наличието на регламентация, която предвижда, че в случай на отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение се дължи обезщетение, ограничено до размер на получаваните възнаграждения. Тоест, пита се съставляват ли ЗДСл., ЗМВР, ЗДАНС, ЗОВСРБ и др. специални закони, предвиждащи в подобни случаи право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения, специален ред за обезщетяване на вреди по смисъла на чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ, който да обуславя и неприложимостта на общия Закон за отговорността на държавата и общините за вреди. И друго - в действителност ли, когато специалният закон определя размер на следващото се обезщетение в обем, ограничен до размера на получавани възнаграждения за определен период на оставане без работа, то

² Вж. Решение № 89 от 5.01.2021 г. на ВАС по адм. д. № 7479/2020 г., III о., докладчик председателят Мариника Чернева и в Решение № 3357 от 7.03.2019 г. на ВАС по адм. д. № 11274/2017 г., III о., докладчик съдията Светлана Борисова, в които се казва, че в специалните закони при определяне на дължимата обезвреда при отменена акт, с който се прекратява служебно правоотношение, законодателят е използвал общият термин "обезщетение", от което не може да се направи извод, че се касае само за обезщетение имуществени вреди, а по-скоро става дума за определяне на друг праг на отговорността, различен от този определен в общия закон, като се визират чл. 4 ЗОДОВ и от чл. 52 ЗЗД.

липсата на индивидуализация на обхванатите вреди оправдава извода, че обезщетението обхваща както имуществени, така и неимуществени вреди. Доколкото, за да се приложи колизионното правило *lex specialis derogate legi generali*, следва хипотезисът на специалната норма да съдържа в смет вид и белезите на общата, то такава ли е хипотезата, при която специалният закон дава регламентация на само една от хипотезите, предвидени в общата норма?

2. 1. По формулировката на поставения тълкувателен въпрос

Преди да бъде отговорено на поставените въпроси обаче ми се струва, че самият тълкувателен въпрос бе правилно преформулиран, доколкото е твърде съмнително дали наличието на алтернативен и специален ред за обезщетяване на вреди обуславя недопустимост на иск по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, или по-скоро би била налице неоснователност на иска в материалноправен смисъл. В тази връзка следва да се посочи, че в редица съдебни актове, постановени от ВАС, е изразено виждане, според което на основание чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ предявен иск по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ за неимуществени вреди от държавен служител се явява недопустим, който извод се аргументира с наличието на нормативните актове, уреждащи конкретно по размер обезщетение при отмяна на незаконно прекратяване на служебно правоотношение. Най-често като такива специални текстове са сочени правилата на чл. 104, ал. 1 от Закона за държавния служител, чл. 172 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 237 от Закона за МВР, чл. 119 от ЗДАНС и други, с които се урежда правото на служителя да получи лимитирано по размер обезщетение за ограничен период от време, когато служебното правоотношение е било прекратено с по-късно отменен като незаконосъобразен административен акт. Същевременно дори и да приемем, че посочените разпоредби съставляват друг ред, който по смисъла на чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ да дерогира приложението на общия закон, то това би довело по-скоро до неоснователност на предявения по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ иск, но не и до неговата недопустимост. Допустимостта на иска се определя от съществуването на правото на иск и надлежното му упражняване, при условията на предвидените от закона процесуални предпоставки. По аргумент от чл. 114 АПК, който препраща за неуредените въпроси към ГПК - искът е допустим, когато не са налице процесуални пречки (отрицателни процесуални предпоставки) и са налице всички положителни процесуални предпоставки за предявяването му от ищеца и за разглеждането му от съда, включително – искът да е надлежно предявен с редовна искова молба, отговаряща на всички изисквания на чл. 127, ал. 1 и чл. 128 от ГПК, а ако е имало нередовност на

исквата молба те следва да са отстранени по реда на чл. 129, ал. 2 и 4 от ГПК³. Недопустимост на исквата претенция е налице, когато лицето не притежава право на иск и/или правото на иск не е упражнено надлежно. При това положение и доколкото в спорната хипотеза на отменен като незаконосъобразен административен акт, с който незаконно е прекратено служебното правоотношение, е налична специална уредба, то самото възражение за съществуването на специален начин на обезщетение по смисъла на чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ ще е относимо към основателността на исквата претенция, а не към нейната допустимост.

Допълнителен аргумент в тази насока е и обстоятелството, че в рамките на административния процес преценката за наличие или отсъствие на специален начин на обезщетение по смисъла на чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ (тоест на друго материално притежателно право, чрез което да бъде постигнато същото имуществено обезщетяване, което ищецът цели с претенцията по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ) може да бъде осъществена единствено въз основа твърденията на страните по спора. Оттук и въпросът дали ищецът може да претендира обезщетение за вреди по общия закон, или не представлява въпрос по съществуването на спора, а не по неговата допустимост. И това е разбираемо, доколкото за да вземе отношение по въпроса за възникването и съществуването на заявеното материално право, съответно да прецени дали съществува друг ред за защита, съдът следва да изслуша страните и да обсъди събраните по делото доказателства. Оттук и се вижда, че наличието на друг ред за обезщетяване на служител, чието уволнение е признато от съда за незаконосъобразно е въпрос, който касае преценката по основателността на предявените искове и едва ли чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ може да се тълкува като някакво специално процесуално изискване, закрепено в материалния закон. При това положение напълно коректно поставеният тълкувателен въпрос бе преформулиран, както следва:

„Приложима ли е разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения?“

2.2. Приложимо ли е въобще правилото *lex specialis derogate legi generali* в спорната хипотеза?

³ Решение № 216 от 16.10.2018 г. по гр. д. № 3752 / 2017 г. на Върховен касационен съд, 4-то гр. отделение

За да приемат, че служителят, чието служебно правоотношение е било прекратено с по-късно обявена за незаконосъобразна заповед, не може да претендира неимуществени вреди по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, повечето състави във ВАС сочат, че когато специален закон определя друг праг на отговорността, различен от чл. 4 ЗОДОВ и от чл. 52 ЗЗД, то посочените текстове са неприложими. Този извод се обосновава с правилото, че специалният закон дерогира общия. Дали обаче в конкретната спорна хипотеза в действителност са налице предпоставките за прилагане на цитираното колизионно правило. Тук следва да се посочи, че по правило общата разпоредба именно поради общия си характер притежава абстрактната годността да намери приложение към всички конкретни хипотези, имащи същите родови белези, описани в общата, без това да означава, че последната съдържа и всички специални белези в смет вид. Затова и когато са налице предпоставките за прилагане на конкретно специално правило, то няма място за приложение на общата норма, респективно двете правни норми не могат да действат едновременно, а техните последици - да бъдат кумулирани, тъй като това най-често би довело до загуба на регулативния потенциал на специалното правило или до неговото незначитане или заобикаляне. До подобен извод обаче едва ли можем да стигнем, сравнявайки чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и чл. 4 ЗОДОВ с правилата в специалните закони като чл. 104, ал. 1 от Закона за държавния служител, чл. 172 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 237 от Закона за МВР, чл. 119 от ЗДАНС, които предвиждат право на обезщетение, ограничено до размер на получаваните възнаграждения в случаите на призната за незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение. Така съгласно чл. 203 АПК гражданите и юридическите лица могат да предявят иски за обезщетение за вреди, причинени им от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица. При празноти субсидиарно се прилагат правилата на ЗОДОВ (чл. 203, ал. 2 АПК). Отговорността на държавата или общините по чл. 1 от ЗОДОВ обхваща кумулативното наличие на всички елементи от фактическия ѝ състав, а именно: вреда - имуществена или неимуществена; незаконосъобразен акт - действие или бездействие на орган или длъжностно лице на държавата или общината, при или по повод изпълнението на административна дейност; пряка и непосредствена причинна връзка между незаконосъобразния акт, действието или бездействието и настъпилата вреда. При кумулативна даденост на всички елементи от фактическия състав на правната норма предявеният с правно основание чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ иск би бил основателен. В тежест на ищеца /чл. 154, ал.1 от

ГПК, вр. чл. 144 от АПК/ е да проведе пълно доказване на всички елементи от фактическия състав на предявените от него иски, за което са му дадени указания с определението за насрочване на делото. Съгласно чл. 4 от ЗОДОВ дължимото обезщетение е за всички имуществени и както имуществени, така и неимуществени, които са пряка и непосредствена последица от увреждането. Цитираната правна норма сочи, че следва да се установи наличието на причинна връзка между вредите и незаконния административен акт като елемент от горепосочения фактически състав, от който възниква обезщетителната отговорност на Държавата. Тук под вредоносен резултат /вреда/ следва да се разбира отрицателната последица от увреждането, която засяга неблагоприятно имуществените права и защитените от правото блага на увредения, а под "пряка и непосредствена" се разбира тази вреда, която следва закономерно от незаконосъобразния административен акт, действието или бездействието на съответния административен орган, по силата на безусловно необходимата връзка между тях. За сравнение по специалните закони, които определят размера на дължимото обезщетение в полза на служител, чието служебно правоотношение е било прекратено с по-късно обявена за незаконосъобразна заповед, предвиждат лимитиран размер обезщетение, изчислено въз основа на базата на месечното възнаграждение, определено към датата на прекратяване на служебното правоотношение. Така например според чл. 119. При незаконно прекратяване на служебното правоотношение държавните служители в Държавна агенция "Национална сигурност" имат право на обезщетение в размер на брутно им месечно възнаграждение, определено към момента на прекратяването, за времето, през което са останали без работа, но за не повече от 6 месеца. Когато през това време са работили на по-ниско платена работа, те имат право на разликата във възнагражденията. И според чл. 239, ал. 1 ЗМВР във връзка с чл. 237 ЗМВР при незаконно прекратяване на служебното правоотношение държавните служители в МВР имат право на обезщетение в размер, изчислен на базата на месечното възнаграждение, определено към датата на прекратяване на служебното правоотношение, което включва основното месечно възнаграждение, респективно допълнителни възнаграждения за прослужено време, за работа при специфични условия, за изпълнение на специфични служебни дейности, за научна степен. Аналогично е положението и по чл. 104 ЗДСЛ, който предвижда, че когато заповедта за прекратяване на служебното правоотношение бъде отменена от органа по назначаването или от съда, държавният служител 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 не за повече от 6 месеца.

От направеното кратко сравнение относно механизма и обхвата на дължимото обезщетение, предвидено в ЗОДОВ и в специалните закони за случаите на обезвреда при отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, се вижда, че специалните закони предвиждат единствено и само обезщетение за настъпилите имуществени вреди от така наречена принудителна безработица, чрез които се цели да се компенсира липсващият трудов доход. Аргумент в тази насока е и дори само начинът на формиране на дължимото обезщетение въз основа на пропуснатия и неполучените поради незаконното уволнение трудови възнаграждения или като разлика с по-ниско получаваното за периода възнаграждение. При това положение и не може да бъде направен извод, че е налице специален ред за обезщетяване на настъпилите в тези хипотези неимуществени вреди, който на основание чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ да препятства възможността за реализиране на отговорността по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ. Поради това и доколкото липсва уреждане на една и съща хипотеза по различен начин от общия и от специалния закон, то едва ли може да се приеме, че в случая са налице основания за прилагане на колизионното правило *lex specialis derogat legi generali*, респективно на правилото на чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ.

Всъщност сочените като специални разпоредби, които имат отношение към обема на дължимото обезщетение при незаконно прекратено служебно правоотношение, целят не друго, а да обезщетят имуществената вреда, причинена на служителя от незаконосъобразното прекратяване на служебното му правоотношение по отношение правнозначимия факт "оставане без работа". Тоест -наличието на т.нар. специален ред, който да дерогира съществуващия общ / ако ЗОДОВ се приеме като общ закон в случая/ касае единствено обезщетяването на имуществени вреди, без да има отношение към дължимото в случай на настъпили и неимуществени вреди⁴. Уреденото в специалните закони обезщетение не включва евентуално претърпените от служителя в резултат на незаконното уволнение неимуществени вреди, които подлежат, на общо основание, на обезвреда по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ⁵. Обезщетението за неимуществени вреди в хипотезата на чл. 1 ЗОДОВ е за увреждане на неимуществени права, блага или правнозащитими интереси.

⁴ Така правилно в Решение № 10873 от 11.07.2019 г. на ВАС по адм. д. № 798/2018 г., III о., докладчик съдията Румяна Лилова се приема, че разпоредбата на чл. 237, ал. 1 ЗМВР е специална по отношение на чл. 1 ЗОДОВ, но само по отношение на иска за присъждане на обезщетение за времето, през което лицето е останало без работа

⁵ Вж. Решение № 10254 от 24.07.2020 г. на ВАС по адм. д. № 8889/2019 г., III о., докладчик съдията Румяна Лилова

Вредите се изразяват в нравствените, емоционални, психически, психологически терзания на личността; накърнената чест, достойнство, добро име в обществото. Като база за определяне паричния еквивалент на неимуществените вреди следва да служат още икономическият растеж, стандартът на живот и средностатистическите показатели за доходите и покупателните възможности в страната към датата на увреждането, както и обстоятелството, че осъждането само по себе си също има ефект на репарация. Затова и няма как да се приеме, че така предвидената в специалните закони отговорност за имуществено обезщетение, бидейки ограничена до определен размер на пропуснати възнаграждения, съставлява специален начин за обезщетение на неимуществени вреди, който да отрече приложимостта на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди по смисъла на чл. 8, ал. 3 от същия закон. Тоест, специалните закони не предвиждат особен ред, по който да бъде реализирана отговорността за неимуществени вреди в случаите на незаконосъобразно прекратяване на служебното правоотношение, поради което и същите могат да бъдат претендирани с иск по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, който предвижда пълна отговорност на държавата и общините (арг. от чл. 4 ЗОДОВ). При това положение и едва ли е удържимо да се твърди, че след като в специалния закон липсва индивидуализация на вида на вредите, следва да се приеме, че обезщетението обхваща и двата вида вреди. Всъщност легалното понятие е обезщетение и то по правило не съдържа ограничение относно вида на вредите, които могат да се претендират. Отделно от това и самият факт, че получаваната от служителя основна заплата е възприета като величина за определяне на обезщетението, не може да означава нищо друго освен че това обезщетение е насочено единствено и само към компенсиране на имуществените вреди. Лимитираната отговорност на държавата, регламентирана в специалните закони се отнася само до претърпени от държавния служител имуществени вреди, вследствие загубата на доход от невъзможността да полага труд в съответната държавна или общинска структура, от която е бил уволнен

Аргумент в тази насока е и правилото на чл. 225 КТ, за което не без основание може да се предполага, че е послужило като първообраз при възприемане в ЗМВР, ЗДАНС, ЗДсЛ и други специални закони правото на служителя да получи лимитирано по размер обезщетение за ограничен период от време при неправомерно прекратяване на служебното правоотношение. И в разпоредбата на чл. 225, ал. 1 и ал. 2 КТ, както и при другите видове обезщетения по раздел III на глава X от Кодекса на труда законодателят не определя вида на причинената вреда. Същевременно в съдебната практика без

колебания се приема, че когато уволнението е признато за незаконно от самия работодател или по съдебен ред по чл. 344, ал. 1, т. 1 КТ работникът или служителят има право на обезщетение от работодателя за причинените му от това вреди, ограничени до имуществените по чл. 225 КТ⁶. Извод за вида на вредата съдът извлича по тълкувателен път, а именно че става дума за имуществена вреда от вида „пропуснатата полза“ – пропуснатото трудово възнаграждение.

Може да се каже, че и в хипотезите на чл. 104, ал. 1 от Закона за държавния служител, чл. 172 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 237 от Закона за МВР, чл. 119 от ЗДАНС, и в случая на чл. 225 КТ става дума за хипотези, в които по арг. от чл. 11 ЗНА особен закон е предвидил отклонения от общата уредба на дадена материя, когато това се налага от естеството на обществените отношения. В случая законодателната логика на това обема на дължимото обезщетение да бъде ограничено до определен обем, изчислен въз основа на неполучено възнаграждение за един сравнително кратък период от време е свързано от една страна с това, че ако се позволи да се търси обезщетение за целия период на оставане без работа то това би означавало да се стимулира съзнателното нетърсене на нова работа и евентуално шиканиране и протакане на производството по обжалване на заповедта от самия жалбоподател с цел осигуряване на относително сигурен и предвидим висок размер на дължимо обезщетение за минало време, каквато не е и не може да бъде целта на законодателя. Подобна законодателна логика обаче по силата на която да бъде отречена дължимостта на обезщетение за претърпените неимуществени вреди по повод на незаконно прекратеното служебно или трудово правоотношение като че липсва. Оттук и твърдението, че правото на обезщетение на лицата на държавна служба, които са били незаконно уволнени, се урежда от специални закони, които не предвиждат отговорност на съответната администрация за всички вреди, съставляващи пряка и непосредствена последица от увреждането – може да бъде отнесено единствено до обезщетяването на имуществени вреди, но не и до обезщетяването на неимуществените вреди. Поради това на държавните служители не може да бъде отречено правото на обезщетяване на евентуално претърпени неимуществени вреди и то може да бъде реализирано по реда на чл. 1 от ЗОДОВ. Съгласно чл. 203 АПК гражданите и юридическите лица могат да предявят искове за обезщетение на вреди, причинени им от незаконосъобразни актове, действия или бездействия

⁶ Решение № 350 от 20.10.2015 г. по гр. д. № 1730 / 2014 г. на Върховен касационен съд, 4-то гр. отделение

на административни органи и длъжностни лица. При празноти субсидиарно се прилагат правилата на ЗОДОВ - чл. 203, ал. 2 АПК./

Допълнителен аргумент в полза на това, че наличието на специална уредба, която регламентира ограничен размер на дължимото обезщетение за имуществени вреди при незаконно прекратено служебно правоотношение не препятства възможността да се търсят неимуществени вреди е и тълкуването на правилото на чл. 344 КТ във връзка с чл. 225 КТ, който текст бе посочено, че има своя аналог именно в специалните законови текстове като чл. 104, ал. 1 от Закона за държавния служител, чл. 172 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 254 от Закона за МВР, а още и в чл. 226 от Закона за съдебната власт и др. В тази връзка още с ПП на ВС РБ № 4/1975 г., което не е загубило действието си, е изяснено, че откъд чл. 225 КТ работодателят отговаря лично за деликт при едновременното наличие на следните условия: издаване на незаконна заповед за уволнение; знание, че липсват основания за уволнение; недобросъвестно използване на служебно положение; преследване на лични или на други неслужбени цели⁷. Подобна възможност се признава и в по-новата практика на ВКС по приложението на чл. 225 КТ. Така в Решение № 73 от 12.06.2013 г. на ВКС по гр. д. № 311/2012 г., IV г. о., ГК, се изтъква, че когато действието по уволнението е признато и за дискриминационно, тогава се прилага специалният ЗЗДискр. и исковите се разглеждат по чл. 71, ал. 1, т. 3 или 74, ал. 1, съответно ал. 2 ЗЗДискр., като могат да се предявят, както срещу прекия извършител на дискриминационното действие, така и срещу юридическото лице - възложител. Няма ограничение за вида на вредите, за които може да се претендира обезщетение - важи общият принцип на чл. 51, ал. 1 ЗЗД. Според решаващия състав имуществените вреди от незаконно уволнение, което е признато за дискриминационно могат да се изразяват, както в пропуснати доходи от труд, така и в разликата между пропуснатите и действително получените. Сходно разрешение съдържа и Решение № 322/ 2017 от 06.03.2018 г. по гр.дело № 4134/2016 г., на ГК, IV на ВКС, Решение № 350 от 20.10.2015 г. по гр. д. № 1730 / 2014 г. на Върховен касационен съд, 4-то гр. отделение, откъдето се вижда, че практиката признава възможността да се търсят вреди над предвидените в специалния текст на чл.

⁷ Обезщетение над ограничения размер, в който работодателят отговаря за незаконно оставане без работа/отстраняване от длъжност, може да се търси само за имуществени вреди, надхвърлящи определения размер и резултат от деликт по чл. 45 ЗЗД, и то от виновното за това длъжностно лице. Определение № 432 от 16.05.2018 г. по гр. д. № 735 / 2018 г. на Върховен касационен съд, 4-то гр. отделение И в Работникът или служителът може да претендира вреди от уволнението в размер над предвидения в чл. 225, ал. 1 КТ, доколкото вредите са настъпили в резултат на непозволено увреждане, съставляващо действие извън предвидената в специалните закони възможност за прекратяване на трудовото/служебното правоотношение от страна на работодателя/органа по назначаване. Решение № 6771 от 05.06.2020 г. по адм. д. № 12982 / 2019 на Върховния административен съд

225 КТ с тази особеност, че според съда изглежда да е необходимо в подобни случаи вредите са настъпили в резултат на неправомерно увреждане, съставляващо действие извън предвидената в специалните закони възможност за прекратяване на трудовото/служебното правоотношение от страна на работодателя/органа по назначаване. Може да се предположи, че подобно разбиране не е толкова свързано с наличието на специалния текст на чл. 225 КТ, а по –скоро с една преодоляна правна инерция, според която неизпълнение на облигационно задължение, възникнало от договорен източник, не може да причини неимуществени вреди, оттам и същите не подлежат на обезвреда. Същевременно с Тълкувателно решение № 4/2012 от 29.01.2013 г. на ОСГТК на ВКС бе прието, че при липсата на обща уредба на вредата от неизпълнението (или неточното изпълнение) на договорни задължения и наличието на общи правила за пределите на отговорността за обезщетение на имуществени вреди в чл. 82 ЗЗД и за начина на определяне на обезщетението за неимуществени вреди в чл. 52 ЗЗД, следва да се приеме, че и нарушаването на общата забрана да се вреди другиму, и нарушаването на договорно задължение може да причинят неимуществени вреди, които подлежат на обезщетяване. И именно в светлината на тази преодоляна съдебна практика, която обаче е била актуална към момента на постановяване на ППВС № 4/1975 г. на ВС следва да се разбира изборът на съда, въпреки ограничената имуществена отговорност на работодателя за вреди от незаконно уволнение, да предостави на пострадалия работник възможност да търси и по-голямо обезщетение, но на деликтно, а не на договорно основание.

Сходно разрешение следва да бъде възприето и при тълкуване и прилагане и на текстовете по специалните закони, които са инспирирани и приповтарят правилото на чл. 225 КТ, уреждащи обезщетението при отмяна на незаконно прекратяване на служебно правоотношение, а именно чл. 104, ал. 1 от Закона за държавния служител, чл. 172 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 237 от Закона за МВР и др. Може да се приеме, че същите ограничават по размер правото на служителя да претендира вреди от ненадлежно упражненото право на работодателя да прекрати служебното правоотношение, без обаче да регламентират като предпоставки и основание вредите, които самият административен акт за прекратяване на служебното правоотношение като нищожен или незаконосъобразен е причинил на служителя. За тези вреди приложение намира общият текст на чл. 1 ЗОДОВ . защото едва ли може да има съмнения, че от уволнението да бъдат причинени и неимуществени вреди, изразяващи се в психологически страдания или заболявания, а причинените вреди от

актове, действия и бездействия на администрацията подлежат на обезщетяване на общо основание по смисъла на чл. 1 ЗОДОВ. Отговорността на държавата по посочения текст е с принципно широк обхват и не може да бъде ограничавана.

2.3. Не на последно място няма разумно основание да бъде възприето едно тълкуване, според което специалните закони ограничават отговорността в случаите на прекратяване на служебно ПО с по-късно отменен като незаконосъобразен административен акт, което тълкуване противоречи и на принципа на пълна обезвреда за настъпилите вреди от едно неправомерно деяние. Подобно тълкуване нарушава и прокламираното на конституционно ниво право на гражданите да бъдат обезщетявани за всички вреди, които са претърпели от незаконни действия и бездействия на администрацията, а така и от незаконни административни актове. Съгласно чл. 7 от Конституцията на РБ държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Разпоредбата се съдържа в глава първа на Конституцията, посветена на основните начала за държавно устройство, но същата не е пряк път за защита. Тя прогласява основен принцип, осъществяването на който трябва да се уреди със закон. Такъв закон е Законът за отговорността на държавата и общините за вреди. ЗОДОВ разграничи отговорността на два вида- отговорност за дейност на администрацията и отговорност за дейност на правозащитни органи, като в чл. 1.ал.1 от ЗОДОВ е посочено, че държавата и общините отговарят за вредите, 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. В тази връзка следва да се посочи още , че нормата на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ не прави разграничение от какъв незаконосъобразен административен акт следва да са причинени вредите, за да възникне субективното право на увреденото лице на обезщетение на това основание Материалноправната активна легитимация за ищеца произтича от факта на понесените върху правната му сфера вреди вследствие от действието на противоправния нормативен акт. Правопораждащият субективното право на обезщетение юридически факт е настъпилата в правната сфера на гражданина вреда, вследствие от незаконосъобразния административен акт. Корелативно от този момент възниква отговорността на държавата за тяхната обезвреда - пасивната материалноправна легитимация. От обективна страна също така отговорността на държавата по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, вр. чл. 7 от КРБ не възниква и държавата не дължи обезщетение, ако са налице вреди, но те са причинени от административен акт, който не е противоправен.

Съгласно Тълкувателно решение № 3 от 22.04.2005 г. по т.гр. дело № 3/2004 г. на ОСГК на ВКС: "Обезщетение за вреди от незаконни административни актове, може да се иска след тяхната отмяна с решение на съда, като унищожяеми, а при нищожните - с констатиране на нищожността в самия процес по обезщетяване на вредите. Когато вредите произтичат от фактически действия или бездействия на администрацията, обезщетението за тях може да се иска след признаването им за незаконни, което се установява в производството по обезщетяването. В първия случай вземането за обезщетение за вреди става изискуемо от момента на влизане в сила на решението, с което се отменя незаконния административен акт. В случай, че вредите произтичат от нищожен акт - от момента на неговото издаване.

2.4. Не на последно място не може да бъде изведен и защитим *ratio legis* на едно тълкуване, при което при прекратено неправомерно служебно правоотношение се отрича на служителя възможността да претендира неимуществени вреди с допускането, че специалните закони, ограничавайки дължимото обезщетение до определен размер, съизмерим с пропуснати възнаграждения, дефинитивно изключват възможността да се претендират неимуществени вреди при условие, че съдебната практика свободно присъжда такива вреди в случаи на когато е наложено дисциплинарно наказание, несвързано с прекратяването на служебното правоотношение. Така по искиове за вреди от отменени дисциплинарни наказания, несвързани с прекратяване на съответното правоотношение, има формирана трайна съдебна практика на ВАС, от която може да се изведе, разбира се при съобразяване на конкретните обстоятелства, приблизителен размер на присъжданите обезщетения за неимуществени вреди (така например за дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 3 от ЗСВ "намаляване на основното трудово възнаграждение с 10 на сто за срок от 6 месеца", наложено на магистрат, е определено обезщетение за неимуществени вреди в размер на 3000 лева - решение № 204 от 10.01.2023 г. на ВАС по адм. д. № 5977/2022 г., III о., за дисциплинарно наказание по чл. 244, т. 3 от ЗОВСРБ "строго мъмрене" на военнослужещ е определено обезщетение за неимуществени вреди в размер на 1000 лева - решение № 6316 от 27.06.2022 г. на ВАС по адм. д. № 1339/2022 г., III о., за дисциплинарно наказание по чл. 197, ал. 1, т. 3 от ЗМВР "порицание" за срок от 6 месеца на държавен служител в МВР е определено обезщетение за неимуществени вреди в размер на 600 лева - решение № 3449 от 16.03.2021 г. на ВАС по адм. д. № 5509/2020 г., III о. и мн. др.).

3. Извод по поставения тълкувателен въпрос

С оглед на всичко изложено дотук, предлагам по поставения тълкувателен въпрос:

„Приложима ли е разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения?“

следва да бъде даден следния отговор:

„Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ е приложима за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, дори когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения“.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ