

**Тълкувателно решение № 4 от 06.11.2023 г. по тълк. д.
№ 2 / 2021 г. на Върховен административен съд**

Чл. 104, ал. 1 ЗДСЛ
Чл. 117 ЗДСЛ
Чл. 118 ЗДСЛ
Чл. 12 ЗДСЛ
Чл. 122, ал. 2 ЗДСЛ
Чл. 13 ЗДСЛ
Чл. 15 ЗДСЛ
Чл. 16 ЗДСЛ
Чл. 16а ЗДСЛ
Чл. 237, ал. 1 ЗДСЛ
Чл. 60, ал. 2 ЗДСЛ
Чл. 81в ЗДСЛ
Чл. 82а, ал. 2 ЗДСЛ
Чл. 9а ЗДСЛ
Чл. 82 ЗЗД
Чл. 119 ЗДАНС
Чл. 119, ал. 1 ЗДАНС
Чл. 237 ЗМВР
Чл. 237, ал. 1 ЗМВР
Чл. 11, ал. 2 ЗНА
Чл. 1 ЗОДОВ
Чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ
Чл. 4 ЗОДОВ
Чл. 4, ал. 1 ЗОДОВ
Чл. 8, ал. 1 ЗОДОВ
Чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ
Чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ
Чл. 124, ал. 1 ЗСВ
Чл. 124, ал. 1, т. 5 ЗАКОН ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ
Чл. 225, ал. 1 КОДЕКС НА ТРУДА
Чл. 225, ал. 2 КОДЕКС НА ТРУДА
§ 2 ЕКПЧ
Чл. 8 ЕКПЧ

Върховният административен съд на Република България - ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на тридесет и първи май две хиляди и двадесет и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

ЗАМ.ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИНИКА ЧЕРНЕВА

ЛЮБОМИР ГАЙДОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ОТДЕЛЕНИЯ:

ВАНЯ АНЧЕВА

ЙОВКА ДРАЖЕВА

ГЕОРГИ КОЛЕВ

ТАТЯНА ХИНОВА

ЕМИЛИЯ МИТКОВА

БИСЕРКА ЦАНЕВА
МАРИО ДИМИТРОВ
СИБИЛА СИМЕОНОВА
ЧЛЕНОВЕ:
ПАНАЙОТ ГЕНКОВ
ДИАНА ДОБРЕВА
ГАЛИНА ХРИСТОВА
ЖАНЕТА ПЕТРОВА
СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА
ГАЛИНА СОЛАКОВА
ДИАНА ГЪРБАТОВА
АННА ДИМИТРОВА
ТЕОДОРА НИКОЛОВА
МИЛЕНА ЗЛАТКОВА
ТАНЯ ВАЧЕВА
ИВАН РАДЕНКОВ
РУМЯНА БОРИСОВА
ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА
ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ
ИСКРА АЛЕКСАНДРОВА
МАРИЕТА МИЛЕВА
ТОДОР ТОДОРОВ
ЕМАНОИЛ МИТЕВ
ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА
ТАНЯ КУЦАРОВА
КРЕМЕНА ХАРАЛАНОВА
ИЛИАНА СЛАВОВСКА
ТОДОР ПЕТКОВ
ЛЮБОМИРА МОТОВА
МИРА РАЙЧЕВА
НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ
ДАНИЕЛА МАВРОДИЕВА
СВЕТЛАНА БОРИСОВА
БИСЕР ЦВЕТКОВ
БЛАГОВЕСТА ЛИПЧЕВА
АНЕЛИЯ АНАНИЕВА
КРАСИМИР КЪНЧЕВ
ДИМИТЪР ПЪРВАНОВ

МАДЛЕН ПЕТРОВА
ПЛАМЕН ПЕТРУНОВ
АГЛИКА АДАМОВА
ПЕТЯ ЖЕЛЕВА
ВАСИЛКА ШАЛАМАНОВА
КАЛИНА АРНАУДОВА
МИРОСЛАВА ГЕОРГИЕВА
АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА
МАРИЯ РАДЕВА
РОСЕН ВАСИЛЕВ
СВЕТΟΣЛАВ СЛАВОВ
РУМЯНА ЛИЛОВА
СТЕФКА КЕМАЛОВА
МАРТИН АВРАМОВ
ВЕСЕЛА АНДОНОВА
РОСИЦА ДРАГАНОВА
ЮЛИЯ РАЕВА
ВЕСЕЛА ПАВЛОВА
ЛОЗАН ПАНОВ
ХАЙГУХИ БОДИКЯН
ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ
ЮЛИЯ ТОДОРОВА
ЕМИЛ ДИМИТРОВ
ЛЮБКА ПЕТРОВА
СЛАВИНА ВЛАДОВА
МАРИЯ НИКОЛОВА
БРАНИМИРА МИТУШЕВА
ТИНКА КОСЕВА
ДЕСИСЛАВА СТОЕВА
ВЕСЕЛА НИКОЛОВА
СТАНИМИР ХРИСТОВ
ЮЛИЯН КИРОВ
ТАНЯ КОМСАЛОВА
АЛЕКСАНДЪР МИТРЕВ
ПОЛИНА БОГДАНОВА
СТЕЛА ДИНЧЕВА
ПОЛИНА ЯКИМОВА
КАМЕЛИЯ СТОЯНОВА

НЕЛИ ДОНЧЕВА
СВЕТЛОЗАР РАЧЕВ
МАРИЯ ТОДОРОВА
РАДОСТИН РАДКОВ
ЦВЕТАНКА ПАУНОВА
ЯВОР КОЛЕВ
РУМЕН ЙОСИФОВ
МИРЕЛА ГЕОРГИЕВА
НИКОЛАЙ АНГЕЛОВ
ИВА КЕЧЕВА

при секретар Зорница Божкова и с участието
на прокурора разгледа
тълкувателно дело 2/2021 г.

докладвано от съдията ТАНЯ КУЦАРОВА, СВЕТЛАНА БОРИСОВА

Тълкувателният въпрос по Тълкувателно дело №2/2021г., на който Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховен административен съд дава отговор с решението си, е: „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?“.

Тълкувателно дело № 2 по описа за 2021г. на Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховен административен съд е образувано по постъпило от главния прокурор на Република България искане за постановяване на тълкувателно решение. Първоначално формулираният въпрос е: „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 др. специални закони, предвиждащи право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения?“.

В хода на разглеждането на делото Общото събрание прие решение за преформулиране на тълкувателния въпрос по следния начин:

„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?“.

Вносителят мотивира искането с наличие на противоречива съдебна практика по поставения въпрос, установена в решенията на състави на Върховен административен съд при решаване на спорове по повод предявени пред административните съдилища искове по чл.1, ал.1 ЗОДОВ за присъждане на обезщетение на неимуществени вреди, причинени от отмяна на заповеди за незаконно уволнение на държавни служители. В съдебната практика са очертани две групи становища, обуславящи противоречива съдебна практика по см. на чл. 124, ал.1 ЗСВ.

Според първата група съдебни актове обезщетение за неимуществени вреди, причинени от незаконно уволнение на държавен служител, не могат да се претендират по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Отношенията, свързани с държавната служба, дължимите обезщетения при прекратяване на

служебните правоотношения, включително и при незаконосъобразно прекратяване на служебното правоотношение, се регулират от специални закони, каквито са Законът за държавния служител, Законът за Министерството на вътрешните работи, Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България, Законът за Държавна агенция „Национална сигурност“. Тези нормативни актове не предвиждат отговорност за всички имуществени и неимуществени вреди, съставляващи пряка и непосредствена последица от увреждането. Всеки един от тях съдържа уредба на специален иск, определящ възможността за търсене на обезщетение след отмяната на незаконното уволнение, като посочва условията за това и максимално допустимия размер на обезщетението. Такъв характер имат исковите претенции по чл.104, ал.1 ЗДСл, чл. 237, ал.1 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС. За разлика от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, който предвижда пълна имуществена отговорност на държавата за вреди от незаконосъобразна административна дейност, обезщетенията в полза на незаконно уволнен държавен служител, предвидени в посочените по-горе закони, са ограничени по своя размер и период на обезщетяване. Съобразно чл. 11, ал.2 ЗНА, според който особен закон може да предвиди отклонения от общата уредба на дадена материя, когато това се налага от естеството на обществените отношения, исковите по чл.104, ал.1 ЗДСл, чл. 237, ал.1 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и др. се разглеждат като специални спрямо иска по чл.1 ЗОДОВ, който дава обща уредба на същата материя. Прави се извод за наличие на законово ограничение на имуществената отговорност на държавата спрямо държавните служители на посочените основания, свеждаща се до вида и размера на обезщетенията, присъждани по специалните закони.

Изтъкват се и съображения, че приетата като критерий за определяне размера на обезщетението основна заплата не компенсира само имуществените вреди, последвали от незаконното уволнение, но и неимуществените такива. Използваното от законодателя родово понятие „вреди“, без индивидуализация на техния вид, следва да се тълкува в смисъл, че определеното със специален закон обезщетение обхваща и двата вида вреди. При наличието на обезщетение, определено със специален закон, държавният служител няма право на обезщетение и по реда на общия закон – ЗОДОВ, който в своя чл.1 урежда пълната имуществена отговорност на държавата за вреди от незаконна административна дейност. Това становище се аргументира и с нормата на чл.8, ал.3 ЗОДОВ, според която този закон не се прилага, когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение.

Отделно от аргументите в съдебната практика, в част от представените писмени становищата на страните по тълкувателното дело се излага становище, че обезщетението при отмяна на незаконно уволнение на държавен служител е аналогично по правна същност, философия и социално-правно предназначение на обезщетението по чл. 225, ал.1 и ал.2 от Кодекса на труда (КТ) и е компенсация за причинена имуществена вреда от категорията на пропуснатите ползи, при която вината е правно ирелевантна. Както обезщетението по КТ, така и обезщетението за държавните служители, се определя глобално по размер с посочена конкретна база на изчисление и за определен времеви период, като размерът е ограничен спрямо обхвата на вредата. Направен е извод, че е недопустимо по съдебен ред по чл.1 ЗОДОВ да се претендира по-голям размер от предвидения такъв по специалния закон. Като аргумент се изтъква и обстоятелството, че ако държавните служители могат да доказват и претендират по-големи вреди по ЗОДОВ, това ще ги постави в ситуация на различно, по-благоприятно третиране по признак лично и обществено положение спрямо работниците и служителите по трудово правоотношение, за които съдебната практика е приела такава претенция за недопустима.

Според второто становище редът за обезщетяване на понесени от държавен служител неимуществени вреди, причинени от отменена като незаконосъобразна

заповед за прекратяване на служебното му правоотношение, е този по чл.1 ЗОДОВ, който урежда пълната имуществена отговорност на държавата за всички вреди, причинени от незаконосъобразна административна дейност. Цел на разпоредбите на чл. 104, ал.1 ЗДСл, чл. 237 ал.1 ЗМВР и др. е да обезщетят държавния служител за това, че е останал без работа и доходи поради незаконосъобразно прекратяване на служебното му правоотношение. То не включва неимуществените вреди, претърпени от служителя в резултат от незаконното уволнение и не съществува законова пречка, ако такива са налице, обезщетението за тях да се претендира по реда на чл. 1 ЗОДОВ, доколкото увреждането е причинено от незаконосъобразен административен акт, отменен по съответния ред. За получаване на предвиденото в специалните закони обезщетение за оставане на служителя без работа, е достатъчно да се докаже отмяната на незаконосъобразната заповед за прекратяване на служебното правоотношение от органа по назначаване или съда, и оставането на лицето без работа, респективно преминаването му на по-нископлатена работа. За получаване на обезщетение за неимуществени вреди по реда на ЗОДОВ е нужно доказване наличието на всички елементи от фактическия състав на отговорността на държавата, посочени в чл.1, ал.1 и чл.4 ЗОДОВ, а искът, в съответствие с разпоредбата на чл. 204, ал.1 АПК, също следва са предяви след отмяна на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение по съответния ред.

Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно становището, че разпоредбата на чл.1, ал.1 ЗОДОВ е приложима 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.

Мотивите за това становище са следните:

Нормите на чл. 104, ал.1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал.1 ЗОВСРБ имат сходно съдържание, като уреждат по почти идентичен начин субективното право на обезщетение на незаконно уволнен държавен служител, работещ в системата на МВР, ДАНС, МО или на държавна служба извън посочените ведомства. Така, съгласно чл. 104, ал.1 ЗДСл, 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. Когато е бил назначен на друга държавна служба с по-ниска заплата или е получавал възнаграждение за друга работа в по-нисък размер, той има право на разликата в заплатите или на разликата между заплатата и възнаграждението, изчислени въз основа на основната заплата, съответно основното възнаграждение.

Според чл. 119 ЗДАНС при незаконно прекратяване на служебното правоотношение държавните служители в Държавна агенция "Национална сигурност" имат право на обезщетение в размер на брутното 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.

Съгласно чл. 237, ал.1 ЗМВР при незаконно прекратяване на служебното правоотношение държавните служители в МВР имат право на обезщетение в размер, изчислен по реда на чл. 239 от с.з. 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-нископлатена работа, те имат право на разликата във възнагражденията.

Според чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ при отмяна на освобождаването от съда военнослужещият има право на обезщетение в размер на месечното му възнаграждение за времето, през което е останал без работа, но за не повече от 6 месеца. Когато през това време е работил на по-нископлатена работа, той има право на разликата във възнагражденията.

Отговорът на тълкувателния въпрос изисква изясняване на предмета на обезщетяване от посочените устройствени закони и ЗОДОВ и съпоставка от обективна и субективна страна на нормите, по които е формирана противоречивата съдебна практика.

Така посочените текстове на чл. 104, ал.1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал.1 ЗОВСРБ очертават като общи следните признаци на обезщетяването по реда на цитираните закони - то има имуществен, обективен и ограничен характер в следните насоки – увреждащ юридически факт, правни субекти – носители на субективното право, период от време на търпене на вредите, размер на обезщетенията и предмет на обезщетяване. От обективна страна, обезщетенията, предвидени в цитираните по-горе устройствени закони, имат ограничен, от гледна точка на времеви критерий и критерия размер, характер. Те обезщетяват държавния служител, адресат на незаконното уволнение, за неполучаването на заплата само за периода на оставане без работа, а обезщетението се изчислява на базата на получаваната от него основна заплата (възнаграждение), но за не повече от 6 месеца. Имат имуществен характер и са дължими поради признаването на уволнението за незаконно, след отмяната на заповедта за уволнение от органа по назначаването или съда. Законът не изисква установяване виновен характер на издаването на незаконосъобразната заповед или виновно лишаване на държавния служител от възможност да получава заплата си.

Основната предпоставка за получаването на обезщетението, освен признаване на уволнението за незаконно и отмяната на заповедта за уволнение, е оставането на служителя без работа след прекратяване на служебното правоотношение или извършване на работа на по-ниско платена длъжност в същия период, като максималният период на обезщетяване е 6 месеца. Във втората хипотеза като обезщетение се получава разликата във възнагражденията. Цитираните законови разпоредби не конкретизират дали понятието „обезщетение“ е съпоставимо със същото понятие, употребено в ЗОДОВ и други закони, при които обезщетението служи за компенсация на имуществените и неимуществените вреди (чл.4 ЗОДОВ, чл. 52 ЗЗД), на претърпените загуби и пропуснатите ползи (чл.82 ЗЗД). За разлика от ЗОДОВ, така анализираният закон не уточняват изрично какво обезщетява получената като компенсация сума. Съобразно чл. 37 от Указ за приложение на Закон за нормативните актове (УПЗНА), обаче думи или изрази с утвърдено правно значение следва да се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове, поради което в понятието „обезщетение“, употребено в устройствените за държавната служба закони и ЗОДОВ следва да се влага едно и също съдържание, свързано с понесени от служителя вреди. От това следва, че обезщетенията по чл. 104, ал.1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал.1 ЗОВСРБ следва да се разглеждат като парично компенсаторно средство за покриване на претърпени вреди.

Съгласно чл.1, ал.1 ЗОДОВ 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, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове.

Според чл.4, ал.1 ЗОДОВ държавата и общините дължат обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от длъжностното лице. Доколкото, по силата §1 от Заключителните разпоредби на ЗОДОВ, за неуредените в този закон въпроси се прилагат разпоредбите на гражданските и трудовите закони, а според чл.82 ЗЗД обезщетението обхваща претърпяната загуба и пропуснатата полза, то отговорността на държавата за вреди от незаконосъобразна административна дейност по чл.1, ал.1 и чл.4, ал.1 ЗОДОВ се характеризира с това, че е обективна, имуществена и пълна отговорност за вреди. Обезщетенията, присъждани по този ред, също имат характер на парично компенсаторно средство за претърпени вреди. Обективният обхват на нормите чл.1, ал.1 ЗОДОВ и чл.4 ЗОДОВ очертава фактическия състав на отговорността на държавата и предпоставките за нейното реализиране, които са: наличието на вреда, незаконосъобразен акт, действие или бездействие на орган на държавата, респ. на общините, които са резултат от упражнена административна дейност и пряка причинно-следствена връзка между вредите и увреждането. Към обективните елементи следва да се добави това, че държавата носи отговорност по този ред за всяко свое вредоносно и незаконосъобразно правно средство, чрез което се упражнява административна дейност – акт, действие или бездействие. Нормата на чл. 1, ал.1 ЗОДОВ не съдържа ограничителен субективен критерий и се прилага за всички правни субекти, увредени от незаконосъобразна административна дейност.

От своя страна, според субективния си обхват нормите на чл. 104, ал.1, чл.237, ал.1 ЗМВР, чл. 119, ал.1 ЗДАНС, чл. 172, ал.1 ЗОВСРБ се отнасят само до тази категория правни субекти, които са държавни служители и в това качество са станали адресати на незаконни заповеди за прекратяване на служебното правоотношение. От обективна страна, анализът на текста на разпоредбите, на систематичното им място, на вида и характера на самите закони, налага извод, че така очертаното субективно право на обезщетение се основава единствено на обстоятелството, че служителят незаконосъобразно е бил лишен от възможност да заема държавна служба и обезщетението има за цел да компенсира неполучената от него заплата „за цялото време, през което не заема държавна служба“, поради незаконното му уволнение. Като обезщетение за вид вреда, по естеството си то представлява обезщетение за пропуснатата полза, изразяваща се в неполучени заплати или възнаграждения, за времето, през което не се заема държавна служба, които със сигурност биха били получени, в случай че служебното правоотношение не е било незаконосъобразно прекратено. Доколкото е предвидено да компенсира липсващия доход от заплати, то представлява обезщетение за имуществени по характера си вреди. Изводът за това се подкрепя и от императивно посочения законов начин на определяне на дължимото обезщетение, което се извършва въз основа на получаваното основно възнаграждение или разликата между получавания след уволнението доход и дохода, от който служителят е бил лишен за периода на оставане без работа, но за не повече от 6 месеца. В тази насока законите, освен основната заплата като основа за обезщетението, въвеждат и ограничен времеви критерий, валиден и в двете хипотези за изчисление на размера на обезщетенията - „цялото време“, в което не се заема държавна служба по причина на незаконното уволнение (периодът на незаемане държавната служба има начален и краен момент), но не повече от 6 месеца (допълнителен времеви ограничител), през който период служителят не получава заплатата си.

За разлика от ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС и ЗОВСРБ, Законът за отговорността на държавата и общините за вреди в обективните предели на нормите си не въвежда нито времеви критерий на търпене на вредите, нито съдържа база за изчисление на

дължимото обезщетение. Той изрично предвижда пълна обезвреда на причинените от незаконната административна дейност вреди, за целия доказан период на търпене на вредите, а на обезщетяване подлежат всички по вид и характер вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо дали са причинени виновно от длъжностното лице. Не е ограничен по вид и увреждащият юридически факт, резултат от административна дейност. Той може да бъде акт, действие или бездействие (в другите случаи това е само административен акт - заповед за уволнение). Обстоятелството, че ЗОДОВ цели да компенсират не само имуществените, но и неимуществените вреди, е изрично предвидено в чл.4, ал.1 ЗОДОВ, както и в §1 ЗР ЗОДОВ, препращащ към гражданските и трудовите закони по въпросите на имуществената отговорност. Вредата се обезщетява изцяло, независимо от нейния вид, а правото на обезщетение принадлежи на всеки правен субект, неблагоприятно засегнат от незаконен акт, действие или бездействие на държавен, респ. общински орган, който е резултат от административна дейност. Отговорността на държавата по чл.1 ЗОДОВ не се ограничава нито по субективен, нито по обективен признак (изключение прави видът на дейността) - всеки има право да търси обезвреда за всички вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо дали са причинени виновно от длъжностното лице, ако са причинени от незаконосъобразна административна дейност.

От изложеното следва, че нормите на чл. 104, ал.1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал.1 ЗОВСРБ не регламентират изрично право да се търси обезщетение за неимуществени вреди, които са последица от незаконосъобразното уволнение, но и не изключват изрично това право. В обективната действителност не може да се изключи житейска ситуация на понасяне на вреди от неимуществен, морален характер от незаконна заповед за уволнение на държавен служител. Не може да има съмнение в това, че такъв акт би могъл да причини на своя адресат морални вреди. Неимуществените вреди по естеството си увреждат личната сфера на субекта, те засягат личността, без значение в каква област на живота тя се изявява и в какво правоотношение или фактическо отношение встъпва като страна. Това са вреди на физиката, психиката, емоциите, чувствата, усещанията, „репутационни вреди“ и т.н. Те, като област на защита, се квалифицират като защитими основни ценности и правото им на защита е сред основните права на човека – чл. 8 ЕКПЧ. Конституцията на Република България изрично урежда правото на защита на личния живот, чест, достойнство и добро име, като им придава ранг на защитени ценности и в чл. 32, ал.1, изр. второ разписва: „Всеки има право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име“. Това право Конституцията е признала без изключение на всеки правен субект, следователно защитата на тази част от личностния интегритет представлява законен интерес на всеки правен субект и той следва да разполага с правно средство за такава защита. От своя страна Конституцията на РБ в чл.56, според Решение на КС №3/17.05.1994г. по к.д. №1/1994г., въздига правото на защита в основно, всеобщо, лично право на гражданите и средство за защита на други техни нарушени или застрашени права и законни интереси. Ето защо не може да намери опора нито в Основния закон, нито в другите нормативни актове становището, че държавните служители не могат предявят иска за неимуществени вреди по чл. 1 ЗОДОВ от незаконно уволнение, доколкото, получавайки обезщетение по чл. 104, ал.1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал.1 ЗОВСРБ, те не са получили защита за понесените неимуществени вреди от незаконното си уволнение. Правните средства на чл. 104, ал.1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал.1 ЗОВСРБ не са годни да дадат защита срещу нарушени неимуществени ценности и понесени неимуществени вреди по причина, че същите не се включват в обхвата на обезщетяване.

Не е обосновано да се приема, че получавайки обезщетение по чл. 104, ал.1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал.1 ЗОВСРБ, държавните служители имплицитно се обезщетяват и за евентуално претърпени неимуществени вреди. Фундаменталният характер на тези защитими ценности изисква тяхната защита да има изричен характер. Такъв, съобразен с КРБ, подход демонстрира законодателят в ЗОДОВ, като чл.4 изрично включва неимуществените вреди в обхвата на закона. Чрез предявяване на иск по чл.1 ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди държавният служител, който ги е понесъл, може да осъществи правото си на защита в пълнота, като има възможност изрично да ги заяви, да ги обоснове и докаже и да получи пълна обезвреда за тях, каквато правна възможност по специалните закони, уреждащи държавната служба, няма. Не може да се приеме за обоснована тезата, че получавайки обезщетение в размер на основната си заплата за времето на оставане без работа поради незаконно уволнение, лицето е получило компенсация и е защитило и най-чувствителната, интимна област на своята личност и индивидуалност. Защитата на неимуществената сфера на едно лице е самостоятелна област, подлежаща на защита, което обстоятелство законодателят в ЗОДОВ и АПК ясно е отчел, като е уредил и материалноправната страна на въпроса, и процесуалноправната такава. Понесеният морални вреди от незаконна административна дейност правен субект може да предяви иск с правно основание чл.1 ЗОДОВ, който се разглежда по реда на глава единадесета на АПК „Производства за обезщетения“.

Въпреки че ЗОДОВ урежда пълната имуществена отговорност на държавата, а устройствените закони – ограничена форма на отговорност, то съотношението общ - особен закон (чл.11, ал.2 ЗНА) между тях е ирелевантно за претенциите за обезщетение на вредите с неимуществен характер. Не е налице съвпадение в обхвата на нормите по обективен признак. При липса на едновременно уреждане на правото на обезщетение на неимуществените вреди и от устройствените закони, и от ЗОДОВ, правилото на чл. 11, ал.2 ЗНА не може да намери приложение и да обоснове изключване на реда по ЗОДОВ като общ и прилагане единствено реда по специалните закони като особен. Що се отнася до неимуществените вреди, анализиранияте разпоредби имат различно поле на действие и несъвпадащ предмет. Доколкото тълкувателният въпрос е ограничен до възможността за обезвреда само на неимуществените вреди, то спрямо тях двете групи правни норми - на специалните закони и на ЗОДОВ, не съвпадат по предметен обхват, не се съотнасят като общи към специални и правилото на чл.11, ал.2 ЗНА не следва да се прилага.

Сравнителният анализ по обективен признак на обсъдените законови разпоредби, водещи до извод, че обезщетенията по чл. 104, ал.1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал.1 ЗОВСРБ не включват компенсация за понесени неимуществени вреди от незаконно уволнение, указва на това, че получавайки обезщетение по специалните закони, служителят не е компенсирани за неимуществените вреди, които е понесъл, и обезщетяването не представлява и специален начин на обезщетение за неимуществени вреди по смисъла на чл. 8, ал.3 ЗОДОВ.

Що се отнася до субективния признак, при който носител на субективното право на обезщетение по устройствените закони е само незаконно уволнен държавен служител, а на правото по чл.1 ЗОДОВ – всеки правен субект, то ограничението на правото по ЗОДОВ за държавните служители, според съотношението особен – общ закон по см. на чл. 11, ал.2 ЗНА, и квалификацията „специален начин на обезщетение“ по чл.8, ал.3 ЗОДОВ, следва да се разглежда единствено на плоскостта на въпроса дали държавни служители, като правни субекти, в хипотеза на незаконно уволнение, в правовата държава, могат да получат защита на нарушени и застрашени неимуществени ценности и може ли и кога, само за тази конкретно определена група

правни субекти, това право да бъде ограничено или изцяло изключено. Самата разпоредба на чл. 11, ал.2 ЗНА съдържа в себе си ограничителния критерий за приложимостта на особената уредба: „ако това се налага“, т.е. наложителността е поставена като законово условие и, в контекста на чл.8, §2 ЕКПЧ, следва да се разглежда като необходимост „в едно демократично общество“, която винаги е свързана определени условия: въвеждането ѝ да бъде със закон и ограничението да бъде обосновано в интерес на националната и обществената сигурност, икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, на здравето или морала или на правата и свободите на другите. Във всички случаи основанията за ограничение на правата се тълкуват стеснително и самото ограничение следва да се подчинява на принципа на пропорционалността, съразмерността чрез намирането на баланс между степента на засягане на правото и постигане на целта на засягащия правото акт. Следва да се посочи, че Законът за отговорността на държавата и общините за вреди урежда на законово ниво общия принцип, прогласен в чл.7 на Конституцията на Република България за отговорност на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. От субективна страна конституционният принцип има всеобщ характер, действа спрямо всички и трябва да се прилага за всички онези, които съответстват на характеристиките, които го определят. Държавата отговаря винаги по реда на ЗОДОВ, когато вредите са причинени при условията на чл.1, ал.1 ЗОДОВ, което изключва възможността обезщетението да се търси по общия ред, съгласно чл.8, ал.1 ЗОДОВ. За да се изключи определена категория правни субекти от обхвата на отговорността на държавата за вреди от неимуществен характер, това лишаване от права или тяхното ограничаване следва да бъде изрично (несъмнено и безпротиворечиво), да се извършва въз основа на ясна законова норма и при спазване на принципа на пропорционалност и само на основанията, посочени чл.8, §2 ЕКПЧ. При всички случаи на подобно ограничение следва да се противопостави разбирането на Конституцията за правния характер на правото на защита по чл. 56, което с тези свои характеристики служи за гарантиране на цитираните в чл. 32 КРБ ценности. Липсата на изрично посочване, че по реда на устройствените закони се обезщетяват и неимуществените вреди, понесени от незаконосъобразна заповед за уволнение на държавен служител, липсата на изрично изключване на същите от обхвата на чл.1 ЗОДОВ за обезщетяване на този вид вреди води до извод, че разпоредбата на чл.1, ал.1 ЗОДОВ следва да се счита за приложима за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, дори и когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения. Тълкувателният въпрос следва да има следният 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, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт, Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

РЕШИ:

Разпоредбата на чл.1, ал.1 ЗОДОВ е приложима 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.

Особено мнение на съдия Йовка Дражева

Особено мнение по тълкувателно дело № 2/2021 г. по описа на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд от съдиите: Георги Чолаков, Мариника Чернева, Йовка Дражева, Диана Добрева, Жанета Петрова, Теодора Николова, Милена Златкова, Светлана Борисова, Мария Николова, Юлиан Киров, Димитър Първанов, Нели Дончева, Румен Йосифов, Мирела Георгиева

1. До приемането на ЗОДОВ (обн., ДВ, бр. 60 от 1988 г., в сила от 1.01.1989 г., с първоначално заглавие Закон за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани), държавата отговаря за вреди, причинени на граждани, по реда на чл. 49 от ЗЗД. С приемането на специалния закон се урежда обективната отговорност на държавата за всички имуществени и неимуществени вреди, настъпили от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на нейни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, които са пряка и непосредствена последица от увреждането.

След повече от 10 години е приет Закон за държавния служител (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г.). Той съдържа правни норми, които са специални на Кодекса на труда. Приемането му е в изпълнение на чл. 48 - 50 от Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г.). Урежда възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител при и по повод изпълнението на държавната служба. Специални разпоредби, които уреждат статута и служебните правоотношения на държавни служители, се съдържат и в ЗМВР, ЗДАНС и ЗОВСРБ.

Съгласно чл. 225, ал. 1 от КТ при незаконно уволнение работникът или служителът има право на обезщетение от работодателя в размер на brutното му трудово възнаграждение за времето, през което е останал без работа поради това уволнение, но за не повече от 6 месеца. С Постановление № 4 от 30.10.1975 г. на Пленума на Върховния съд е дадено разрешение на въпроса кой следва да понесе отговорността за претърпени неимуществени вреди, когато заповедта за уволнение е призната за неправилна – това са ръководителят на организацията или учредението, който е издал заповедта, когато е причинил непозволено увреждане по чл. 45 от ЗЗД при недобросъвестно използване на служебно положение или в други подобни случаи.

Разпоредбата на чл. 104, ал. 1 от ЗСДСл урежда правото на държавния служител след отмяна на заповедта за прекратяване на служебно правоотношение да получи 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.

И в двата случая неблагоприятните правни последици от неправомерното прекратяване на трудовото правоотношение се изразяват в имуществена вреда от неполученото трудово възнаграждение, която вреда работникът/служителът търпи за времето, през което е останал без работа, но за не повече от 6 месеца. Законодателят спазва една и съща логика при уреждане отговорността на работодателя и на органа по назначаване, като предвижда да бъдат обезщетени само имуществени вреди, претърпени за ограничен период от време. Периодът на обезщетяване, видът и размерът на обезщетението са регламентирани по един и същ начин в чл. 225, ал. 1 от КТ, чл. 104, ал. 1 от ЗДСл, чл. 237, ал. 1 от ЗМВР, чл. 119, ал. 1 от ЗДАНС, чл. 172, ал. 1 от ЗОВСРБ. Нито КТ, нито специалните закони предвиждат право на обезщетение за претърпени неимуществени вреди от незаконно уволнение, за което да са отговорни работодателят или органът по назначаването. Целта на тази законодателна уредба е да има обезщетение, но отговорността е ограничена, за да не се насърчава бездействието на уволнения работник или служител.

2. За правилното разрешаване на проблема в съдебната практика следва да се обсъди характера на служебното правоотношение. Съгласно к.р. № 12 от 11.11.2010 г. по к.д.№ 15/2010 г. на КС на РБ служебното правоотношение представлява комплексно правоотношение. От един юридически факт възникват задължително две правоотношения - административно и трудово правоотношение. Според Конституционния съд административното правоотношение е водещо и определя специфичното проявление на трудовоправните институции, откъдето произтичат и разликите в правната уредба. Със същото решение са обявени за противоконституционни текстове от КТ и ЗДСл с аргумент, че са нарушени чл. 48, ал. 1 и чл. 16 от Конституцията, които гарантират еднакво правото на труд и на работници и служители.

Заради тази специфика на служебното правоотношение като комплексно правоотношение в ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС, ЗОВСРБ не се използва изразът „административно правоотношение“ (виж чл. 9а, чл. 12, чл. 13, чл. 15, чл. 16, чл. 16а, чл. 60, ал. 2, чл. 81в, чл. 82а, ал. 2, чл. 117, чл. 118, чл. 122, ал. 2 от ЗДСл). Органът, който издава заповедта за уволнение, не е административен орган, а орган по назначаване (виж чл. 9а, чл. 12, чл. 13, чл. 15, чл. 16, чл. 16а, чл. 60, ал. 2, чл. 81в, чл. 82а, ал. 2, чл. 117, чл. 118, чл. 122, ал. 2 от ЗДСл или чл. 164, чл. 164а, чл. 174, чл. 189, чл. 203, чл. 209, чл. 214, чл. 226, Глава десета „Прекратяване на служебно правоотношение“, чл. 227 от ЗМВР и др.). Актът за назначаване, изменение или прекратяване на служебно правоотношение е определен от законодателя в ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС като административен акт (например чл. 2, чл. 9, ал. 1 от ЗДСл). С издаването му възниква, изменя или се прекратява комплексното служебно правоотношение между държавата и държавния служител. Административноправният елемент в комплексното правоотношение е внесен от законодателя при уреждане на процедурата по издаването на заповедта и реда за защита по АПК.

Представлява ли обаче заповедта за прекратяване на служебно правоотношение административен акт, издаден при или по повод изпълнение на административна дейност по смисъла на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ?

Съгласно к. р. № 8 от 23.04.2018 г. по к. д. 13/2017 г. на КС на РБ административните актове на министър-председателя и на министрите, които издават като органи по назначаването, са насочени към организиране на дейността на помощната администрация, не са свързани с правомощията на тези органи по осъществяване на държавно управление и както при вътрешнослужебните актове последиците им не засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица, защото са свързани със статута на държавните служители от състава на подпомагащата органа администрация.

Отговорността по чл. 1 от ЗОДОВ е на държавата и общините за вреди от незаконни актове, действия и бездействия, с които се накърнява правната сфера на гражданите и юридическите лица от административната дейност на изпълнителната власт. Според правната теория понятието „административна дейност“ е синоним на подзаконова по своя характер изпълнителна дейност, която се осъществява въз основа и в изпълнение на законите. Затова правоотношенията, които възникват между органа по назначаване и служителите на държавна служба в административния апарат, са уредени със специален закон. Тези служебни правоотношения не засягат права и интереси на граждани и юридически лица, които встъпват в административни правоотношения с административни органи и държавни служители във връзка с управленска дейност. При накърнена правна сфера от незаконни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица, тези правни субекти, външни на служебното правоотношение, разполагат с възможността за правна защита по чл. 1 от ЗОДОВ и да поискат обезщетение за вреди.

Следователно заповедите, които създават, изменят и прекратяват служебно правоотношение, по същността си са актове на държавата/общината като работодател и имат отношение към трудовоправния елемент от комплексното служебно правоотношение. ЗОДОВ е неприложим, тъй като урежда специална деликтна, обективна, неограничена отговорност на държавата и общините за всички претърпени имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от незаконен административен акт, действие или бездействие при или по повод извършване на административна дейност. Заповедта, с която служебното правоотношение възниква (с изключение на правоотношението по ЗОВСРБ, което възниква със сключване на договор) и се прекратява, се издава от орган по назначаване. Този орган действително съвместява функциите и правомощията и на административен орган. Това обаче не превръща заповедта в управленски административен акт, защото не е издадена при или по повод упражняване на административна дейност.

Посоченото обяснява еднаквия правен режим на отговорността на работодателя и органа по назначаване при незаконно уволнение и правото на обезщетение за времето, през което работникът или държавният служител са останали без работа, но за не повече от 6 месеца. Това е единственото обезщетение, което законът предвижда, че може да се търси от работодателя и от органа по назначаване. Така уреденото право на обезщетение е с цел да се спазва равната по степен защита, която Конституцията осигурява на правото на труд както на работници, така и на държавни служители.

Служебното правоотношение е публично правоотношение, защото включва административноправен елемент. Затова е приложим принципът, че е позволено онова, което е разрешено. В специалните ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС, ЗОВСРБ няма уредба на основание за присъждане на обезщетение за неимуществени вреди. ЗОДОВ не е специален закон на Кодекса на труда, а е специален закон на Закона за задълженията и договорите. ЗОДОВ няма за цел да ангажира отговорността на държавата и общините като работодатели, а да уреди тяхната отговорност за вреди от управленска дейност, настъпили в правната сфера на граждани и юридически лица.

Настоящото тълкувателно решение нарушава принципа за еднакво третиране на работници по трудово правоотношение и служители по служебно правоотношение, като последните се поставят в по-благоприятно положение и се насочват за търсене на обезщетение за неимуществени вреди от органа по назначаване по реда на ЗОДОВ. Разширяването на приложното поле на гласуваното тълкувателно решение за търсене на обезщетение за неимуществени вреди от отменена заповед, с която е наложено по-леко дисциплинарно наказание, е въпрос на време.

В съдебни актове на Съда на публичната служба се посочва, че „отмяната на незаконосъобразен акт за уволнение може сама по себе си да представлява подходящо и по принцип достатъчно обезщетение за всички неимуществени вреди, които този акт евентуално е причинил“. Вероятно при приемането на Кодекса на труда, а впоследствие и на специалните закони, националният законодател също се е водил от това разбиране, след като не е уредил правно основание за търсене на обезщетение от работодателя и от органа по назначаване за този вид вреди.

На така поставения въпрос правилният отговор трябваше да бъде: „Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ не е приложима за обезщетение на неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекрътаване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения“.