

До

Общото събрание на съдиите от колегиите на
Върховния административен съд на Република
България,

СТАНОВИЩЕ

От

Катедра „Публичноправни науки“ на ЮФ на УНСС,
прието на заседание на катедрата, проведено на
28.04.2022 г.

По тълкувателно дело № 2/2021 г. на ВАС

с докладчик съдия Тая Куцарова и съдия Светлана
Борисова

УВАЖАЕМИ СЪДИИ ОТ ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,

Във връзка с образуваното от ВАС тълкувателно дело № 2/2021 г. катедра „Публичноправни науки“ на ЮФ на УНСС обсъди и прие настоящото становище по поставения 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 постановяване на решението ви по тълкувателно дело № 2/2021г., да вземете предвид следните съображения на катедра „Публичноправни науки“ на ЮФ на УНСС:

Преди всичко, трябва да се разгледат спецификите на отговорността по чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Тази отговорност по своя характер е правовъзстановителна, чрез нея се цели възстановяване на увреждането, което е настъпило в патримониума на адресата на незаконосъобразния административен акт.

Съгласно разпоредбата на чл. 4 от ЗОДОВ отговорността е и обективна и обхваща *“всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането”*. Също така, нейното приложение е ограничено с разпоредбата на чл. 8, ал. 3 от ЗОДОВ, съгласно който *“когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение, ЗОДОВ не се прилага*.

В продължение, тази отговорност има обезпечително-гаранционна функция, подобно на отговорността на по чл. 49¹ от Закон за задълженията и договорите (ЗЗД). Съответно, исковите са насочени към държавния/общинския бюджет, чрез бюджетите на органите, от чиито незаконни актове, действия или бездействия са причинени вредите. В тази връзка, още акад. Стайнов насочва вниманието към предполагаемата по-висока платежеспособност на държавата², съответно за възможността от риск за засягане на обществения интерес, ако тази отговорност се прилага твърде широко, тъй като държавният/общинският бюджет основно се попълва от данъците, събирани от гражданите и организациите.

На следващо място, следва да се посочи разпоредбата на чл. 7 от Конституцията на Република България и систематичното място на тази разпоредба. Тя е част от глава първа „Основни начала“, което урежда мястото на отговорността на държавата и общините за вреди като основен правен принцип – основно средство за защита на интереса на гражданите и организациите от незаконосъобразно поведение на държавни органи.

Така, предвид приложението на отговорността на държавата и общините за вреди следва да се отчете фактът, че е възможно поради законодателните празноти тълкувателната практика на съда да залитне в посока на прекомерна защита на фиска за сметка на частния интерес или обратно. В исторически план са познати две тълкувателни решения³, които сериозно ограничават приложението на отговорността на държавата и

¹ Виж Постановление № 7 от 29.12.1958 г. на ВС;

² Стайнов, П., Чиновническо право, том втори, С. 1934, стр. 113 и сл.;

³ Първо, ТР № 3 от 22.04.2004г. на ОСГК на ВКС, като съгласно т. 1 „Не е допустимо юридическо лице да претендира обезщетение от държавата за претърпени вреди от незаконни актове, действия или бездействия на нейни органи и длъжностни лице при или по повод изпълнение на административна дейност на основание ЗОДВП“; Това положение е преодоляно с приемането на ДОПК като в преходните и заключителни разпоредби на кодекса §9, т.1 гласи: „В Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани се правят следните изменения и допълнения в чл. 1, ал. 1 след думата „гражданин“ се добавя „и юридически лица““ и Второ, ТР № 2 от 27.06.2016г. на ВАС, с което приема, че „Вредите, причинени на граждани и на юридически лица при или по повод изпълнението /действието/ на подзаконов нормативен акт в периода, преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен, не подлежат на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ“. Положение, което е преодоляно с последните изм. и доп. ДВ: бр.94 от 29 Ноември 2019г. на ЗОДОВ.;

общините за вреди, защитавайки необосновано фиска. Критиката към тях, както и краткото им приложение ведно с особеностите на отговорността, посочени по-горе следва да бъдат опорни точки в цялостния анализ по посочения въпрос-предмет на тълкувателното дело.

На първо място, следва да се разгледа възможността за разделяне на производствата по обезщетяване на имуществени и неимуществени вреди, които са преки и непосредствени последици от един и същ неправомерен юридически акт. В нормативната уредба на Република България липсва материално правна или процесуално правна пречка за реализирането на тази възможност, стига да се спазят следните особености:

1. Чл. 52 от ЗЗД, който изисква обезщетение за неимуществени вреди да се определя от съда по справедливост. Това изискване, поставено от законодателя е свързано с правната природа на неимуществените вреди, които нямат материална, общовалидна парична стойност и които за всеки отделен случай следва да бъдат конкретизирани, спрямо фактологията и особеностите на увреденото лице, с цел неговото най-пълно компенсиране, тъй като *„обезщетяването за неимуществени вреди има компенсаторна функция“*⁴.

2. Чл. 11, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), който урежда приоритета на специалната уредба пред общата. Като законът не поставя ограничения по отношения на отклоненията в общата уредба. В този ред, отклоненията може да са само по отношение на обезщетяването на имуществените вреди.

На второ място, следва да се разгледа характерът на обезщетението по реда на чл. 104 от ЗДСл, чл. 172 от ЗОВСРБ, чл. 119 от ЗДАНС, чл. 237 от ЗМВР. **Посочените разпоредби обвързват обезщетението с размера на основната заплата (ЗДСл), месечното възнаграждение (ЗОВСРБ), brutното месечно възнаграждение (ЗДАНС), месечно възнаграждение (ЗМВР), тоест със заплата, която държавният служител получава.** Към този извод насочват и последните изречения на цитираните разпоредби⁵.

⁴ **Каляйджиев, А.** Облигационно право. Обща част. С. 2010, стр. 402;

⁵ 104 от ЗДСл – „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 заплата и възнаграждението, изчислени въз основа на основната заплата, съответно основното възнаграждение.“

чл. 172 от ЗОВСРБ – „Когато през това време е работил на по-нископлатена работа, той има право на разликата във възнагражденията.“

чл. 119 от ЗДАНС – „Когато през това време са работили на по-ниско платена работа, те имат право на разликата във възнагражденията.“

чл. 237 от ЗМВР – „Когато през това време са работили на по-ниско платена работа, те имат право на разликата във възнагражденията.“

Заплата, която държавният служител получава може да се определи като „редовно изплащане в установени интервали от време на определена сума...“⁶. Съответно, правото на заплата е едно от основните права, които държавният служител притежава, което е свързано с възмездния характер на служебното правоотношение⁷. Възмездността е аналогична с трудовото правоотношение, при което също се отдава работа сила и за което се приема, че „трудовето възнаграждение изразява имуществения характер на трудовото правоотношение“⁸, което е следствие от паричния характер на заплата.

Обезщетението в разглеждания случай следва да се приема като алтернативно на заплата, тъй като то ще се присъжда, когато паричното възнаграждение е неправомерно неизплащано. Неполученото трудово възнаграждение е пропуснатата полза⁹, а „пропуснатите ползи не могат да имат неимуществен характер“¹⁰.

Също така, ако се допусне, че с правна норма може да се фиксира размерът на обезщетението и то включва всички вреди ще се стигне до противоречие с правната същност на неимуществените вреди.

Разгледаните по-горе разпоредби от специалните закони в своята същност ограничават размера на имуществените вреди, които може да претендира неправомерно уволненият държавен служител. И именно в това се изразява тяхното отклонение от общия ред. По този начин увредените са насочени към активно поведение с цел защита на интереса си. От друга страна, се ограничават и съпричиняването на вреди при евентуално бездействие от неправомерно уволнените държавни служители, което може да се приеме като защита на бюджета.

На трето място, обезщетението по ЗОДОВ е предвидено като пълно и това отговаря напълно на логиката на разпоредбата на чл. 7 от КРБ. Поради тази причина, ако се приеме, че чрез специалните закони се обезщетяват само имуществените вреди в ограничения размер, то редът по ЗОДОВ остава като единствено възможен за обезщетяване на неимуществените вреди, които неправомерно уволненият държавен служител е понесъл.

Поради всичко изложено, считаме, че отговорът на поставения за тълкуване въпрос е следният:

⁶ Стайнов, П., Чиновническо право, том първи, С. 1934, стр. 374;

⁷ Къндева, Е., Йорданов, Б., Правен режим на държавната служба, С.2002, стр. 175;

⁸ Мръчков, В., Трудово право, С. 2015, стр. 400;

⁹ Калайджиев, А., Облигационно право, Обща част, С. 2010, стр. 407;

¹⁰ Калайджиев, А., Облигационно право, Обща част, С. 2010, стр. 409;

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

В този смисъл според нас – членовете на Катедра „Публичноправни науки“ на ЮФ при УНСС, следва да се постанови тълкувателно решение по т.д. № 2/2021 на ВАС.

Становището е изготвено от гл. ас. д-р Стефан Радев и е прието с решение на Катедрен съвет на Катедра „Публичноправни науки“ на ЮФ на УНСС на 28.04.2022 г., при отразяване на допълненията и бележките на членовете на катедрата.

Ръководител Катедра „Публичноправни науки“ на
ЮФ при УНСС – доц. д-р Пина Чилова:





ИЗВЕСТИЕ ЗА ДОСТАВЯНЕ

обр. 243

Получател на пратката – Име, презиме, фамилия/Наименование на ЮЛ
Прегледател на ВАС
 Адрес:
бул. А. Стамболиски 18
 Област:
гр. София - 1301
 гр./с. **Солунска / 2004.22**

препоръчана пратка колет
 паричен превод



дд м м г г
 (дата на приемане)

Име и фамилия на получателя на пратката/упълномощното лице
Иван
 дата и час на получаване
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
Вх. №
 дд м м г г час минути

изходящо клеймо ИД
 входящо клеймо ИД
21.04.22

Пратката е доставена от ПС
 лично
 на член от домакинството
 родствена връзка
 с пълномощно №
 Доставил: _____ Проверил: _____
 (подпис) (подпис)

Подател на пратката – Име, презиме, фамилия/Наименование на ЮЛ
Делан Ю СР
 Адрес:
булевард
 Област:
София - 1700
 гр./с.