

Ключови думи:

обезщетение, неимушествени вреди, незаконно уволнение, държавен служител, тълкувателно дело, трудово право, държавна служба

Keywords:

Compensation, Non-Pecuniary Damage, Illegal Dismissal, Civil Servant, Interpretative Case, Labour Law, Civil Service

Ivaylo Staykov

Compensation for Non-Pecuniary Damages in Cases of Annulment of Illegal Dismissal of Civil Servants

The study provides an answer to the interpretative question posed in interpretative case No. 2 of 2021 at the General Assembly of judges from the collegiums of the Supreme Administrative Court. Based on positive legal and logical arguments, it is justified that the provision of Article 1, paragraph 1 of the Act on State and Municipal Liability for Damages is not applicable in the event of a claim for compensation for non-pecuniary damages caused by an order to terminate an employment relationship that was annulled as illegal, when a special law provides for the right to compensation in the amount of the remuneration received.

**Assoc. Prof.
Ivaylo Staykov, Dr. Habil.**

Member of the Law Department of New Bulgarian University

e-mail: istaikov@nbu.bg

Associate Professor of Labour and Social Insurance Law at the Law Department of NBU.

*Areas of specialization:
Labour law, Social insurance law, Anti-discrimination law, Comparative law, Mediation.*

Author of monographs and articles in professional periodicals in Bulgaria and abroad.

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.22.11.4>

Ивайло Стайков

Обезщетение за неимуществени вреди при отмяна на незаконно уволнение на държавен служител

В студията се дава отговор на поставения тълкувателен въпрос по тълкувателно дело № 2 от 2021 г. на Общото събрание на съдиите от колегите на Върховния административен съд. Въз основа на позитивно-правни и логически аргументи се обосновава, че разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди при претенция за обезщетение за неимуществени вреди, причинени от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения, е неприложима.

I. С разпореждане от 29 юли 2021 г. на председателя на Върховния административен съд (ВАС) е образувано тълкувателно дело № 2 от 2021 г. на Общото събрание на съдиите от колегите на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

„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?“

Тълкувателното дело е образувано поради създадената противоречива съдебна практика на отделни състави на Върховния административен съд, както и на състави на различни административни съдилища в цялата страна.

В закрито заседание, проведеното на 27 март 2023 г., Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд приема 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?“

В следващите редове се предлага отговор на поставения тълкувателен въпрос, въз основа на позитивно-правни и логически аргументи. Няма да се обсъжда проблемът защо Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд в продължение на повече от две години не се произнесе с тълкувателно решение, както и защо беше необходимо преформулиране на тълкувателния въпрос.

II. Правилният отговор на поставения тълкувателен въпрос следва да бъде изведен въз основа на една преюдициална правна конструкция. Тя има преди всичко теоретично значение, но създадената противоречива практика от различни състави на Върховния административен съд, както и образуваното тълкувателно дело, е доказателство и за нейното практическо значение.

Тази изходна теза е: по отношение на държавните служители в правната действителност има комплексно правоотношение, което включва в себе си относително обособените служебно (административно) правоотношение и индивидуално трудово правоотношение. Въпросът за тази правна конструкция е повдигнат в българската трудовоправна теория от доц. Ванюшка Ангушева¹. Този проблем е част от по-общия въпрос за съотношението между предмета на правна уредба на Закона за държавния служител (ЗДСл) и други специални закони, посочени в първоначалната редакция на тълкувателния въпрос, и предмета на правна уредба на Кодекса на труда (КТ); съотношението между индивидуалното трудово правоотношение и служебното правоотношение на държавния служител; за съотношението между трудовото право и правото на държавна служба.

Въпреки че държавният служител при и по повод изпълнението на държавната служба е в служебно правоотношение между него и държавата (чл. 1 и чл. 2, ал. 1 ЗДСл), той е и в трудово правоотношение. Държавният служител като физическото лице престоира работната си сила при и по повод изпълнението на държавната служба. Трудовото правоотношение е най-адекватната правна форма, в която едно физическо лице предоставя

¹ Вж. Ангушева, В. Разширяване на приложното поле на трудовото право чрез комплексни правоотношения. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том IV. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, 42–46.

работната си сила. Съгласно чл. 1, ал. 2 КТ отношенията при предоставяне на работна сила се уреждат само като трудови правоотношения². Предоставянето (престирането) на работна сила е един от съществените и необходими елементи в доктриналното понятие за трудово правоотношение³. Самото понятие „предоставяне на работна сила“ е легално и се употребява нееднократно в Кодекса на труда (чл. 1, ал. 2, чл. 66, ал. 2, чл. 405а, ал. 1). обстоятелството, че държавният служител предоставя работната си сила при и по повод изпълнението на държавната служба⁴ има значение за характера и спецификата на трудовата му функция, но не влиза в противоречие с принципното положение по чл. 1, ал. 2 КТ. Във връзка с характера на трудовата функция на държавния служител, единственият извод от трудовоправно естество е този, че това е служител от гледна точка на естеството на престириания труд⁵.

В българската трудовоправна литература се прави разграничение между трудовото правоотношение и служебното правоотношение, като авторите анализират различни правни отлики на двата вида правоотношения.

В университетския си курс по трудово право проф. Красимира Средкова разграничава трудовото правоотношение и служебното правоотно-

² Анализ на съдържанието и социално-правното предназначение на разпоредбата вж. Василев, А. Трудово право. Бургас: Бургаски свободен университет, 1997, 13–14; Мръчков, В. – В: Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев, Е. Мингов. Коментар на Кодекса на труда. 13. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2021, 24–27; от него: Трудово право. 10. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2018, 154–155; Договорът в трудовото право. С.: Сиби, 2010, 57–58; Средкова, К. Трудово право. Обща част. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, с. 14, 143–144.

³ Тези въпроси са изследвани отдавна в българската трудовоправна теория, но те не губят своята актуалност и днес. Вж. Радоилски, Л. Трудово право на Народна република България. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1957, с. 170; Василев, А. Трудово право, с. 113; Мръчков, В. Трудово право, 147–152; Средкова, К. Трудово право. Обща част, 143–144; Милованов, К. Трудов договор. Сключване, изменение, прекратяване. 2. прераб. и доп. изд. С.: ИК „Труд и право“, 2008, 17–19; Мингов, Е. За трудовото правоотношение и неговата правна уредба. – Съвременно право, 2003, № 2, 66–67; от него: За особеностите на индивидуалното трудово и на служебното правоотношение. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том I. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2004, 101–103.

⁴ За понятията „държавна служба“ и „държавен служител“ след приемането на Закона за държавния служител вж. Лазаров, К. Административно право. Обща част. С.: Феня, 2000, 65–69; Балабанова, Х. Администрацията на изпълнителната власт в законодателството на Република България. С.: Албатрос, 2000, 14–22; Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. 4. изд. С.: Сиби, 2001, 130–141; Костов, Д. Държавна служба. С.: Сиби, 2002, 7–100; Димитров, Д. Държавнослужебно право на Република България: теоретико-правен, материалноправен и процесуалноправен аспект. С.: Сиела, 2010, 816 с.

⁵ За понятията „работник“ и „служител“ и за условното им разграничение вж. Радоилски, Л. Трудово право, с. 192; Мръчков, В. Трудово право, 179–180; от него: – В: Коментар на Кодекса на труда, с. 19; Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011, 28–29; Милованов, К. Трудов договор, 33–34.

шение, въпреки, че авторката посочва, че „трудова дейност се извършва и по служебно правоотношение...“. Разликите са очертани по отношение на непосредствения обект на правоотношенията; характера на правоотношенията (частен и публичен); осъществяването на правоотношенията само между техните страни или и насочеността им към трети лица⁶. Същата авторка на друго място разглежда два вида трудови правоотношения в зависимост от тяхната обособеност – самостоятелни трудови правоотношения и трудови правоотношения като част от сложни (комплексни) правоотношения, като сред вторите посочва и трудовите правоотношения в българската армия и в държавната администрация. Когато трудовото правоотношение е част от друго – сложно (комплексно) правоотношение, „в тези случаи полагането на труда е част от съдържанието на сложното правоотношение“. Специално е отбелязано, че „трудовото правоотношение, което възниква от избор, също обикновено е част от друго, сложно правоотношение – по осъществяване на управление (например ректор на висше училище), на държавна власт (например трудово правоотношение на народни представители) и т. н.“⁷. Като разглежда основанията за възникване на трудовото правоотношение, проф. Средкова включва сред тях „акт за назначаване на висша държавна длъжност“, като посочва за пример, че „трудовото правоотношение на дипломатическите представители, на заместник-министрите и др. възниква с акт на определен в Конституцията или в специален закон държавен орган“⁸.

Според проф. Кругер Милованов различието между трудовото и служебното правоотношение „не е в предмета на задълженията, а в особеното правно положение, което има държавният служител. И по служебното правоотношение се простира работната сила на държавния служител. Поради това и при служебното правоотношение съществуват въпросите на личното подчинение при изпълнение на служебните задължения, въпросите на работното време, почивките и отпуските, на заплащането на труда и т. н.“⁹.

Във връзка със субектното приложно поле на съвременното трудово право в своя систематичен курс по трудово право проф. Васил Мръчков посочва, че приемането на няколко административни закона „извади“ от обсега на трудовото право цели категории служители и ги подчини

⁶ Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I, с. 27.

⁷ Средкова, К. Трудово право. Обща част, 148–149.

⁸ Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I, с. 20.

⁹ Милованов, К. Трудов договор, с. 21.

на служебен административноправен режим, характерен за държавната служба и различен от трудовоправния¹⁰. Като следствие на това проф. Мръчков отграничава трудовото право като самостоятелен правен отрасъл от правото на държавна служба като клон от административното право¹¹. Обаче по друг повод същият автор посочва за „използването на елементи от трудовия договор като модел за определяне на съдържанието на правоотношения, свързани с упражняването на трудова дейност, макар и тези правоотношения да не са трудови. [...] Независимо от основанията за възникването и съдържанието на трудовото правоотношение (трудова договор и др.), в основата на които стои съгласуване на волята на страните, и административния акт – при възникване на служебното правоотношение, и едните и другите съдържат в себе си прилагане на умствени и физически трудови усилия, т. е. упражняване на трудова дейност“¹². Като приема, че „трудова и служебна (административна) правоотношение са две различни и несъвместими правоотношения в едно и също лице по едно и също време и с един и същ обект“, проф. Мръчков стига до извода, че „все пак трябва да се отчита обстоятелството, че държавният служител изпълнява служебните си задължения [...] по административното по правната си природа правоотношение с разход на умствени и физически усилия, които по своето човешко съдържание са жив труд и трудови усилия, еднакви или във всеки случай съпоставими с трудовите усилия на работника или служителя по трудовото правоотношение“¹³. По повод анализа на чл. 351, ал. 1 *in fine* КТ относно израза „и времето, през което лицето е работило като държавен служител“ и за съотношението между трудов и служебен стаж, авторът отбелязва, че „това е признание, че изпълнението на задълженията по служебно правоотношение се извършва с разход на умствени и физически усилия, макар че се изпълняват различни по природата си правни задължения – трудови и служебни“¹⁴.

Най-обстойно проф. В. Мръчков обосновава своето становище в монографията „Субективно право и субективни трудови права“ (по повод анализа относно конституционното право на труд), както и в нарочната статия „Трудова и служебно правоотношение“¹⁵.

¹⁰ Мръчков, В. Трудово право, 31–32.

¹¹ Пак там, 54–56.

¹² Мръчков, В. Договорът в трудовото право, 85–86.

¹³ Мръчков, В. Трудово право, бел. 1 под линия на с. 56 и бел. 3 под линия на с. 56–57.

¹⁴ Пак там, с. 710.

¹⁵ Мръчков, В. Субективно право и субективни трудови права. С.: Сиби, 2017, 167–170 и особено бел. 1 под линия на с. 169; от него: Трудова и служебно правоотношение. – В: Правото – традиции

Доктор Миролjub Топалов при анализа на въпроса за „труд за друго по публично правоотношение“ посочва, че „държавният служител извършва трудова дейност [...] Въпреки че престоира работна сила, държавният служител няма работодател. Истината е, че той работи за друго – за българската държава, но не по трудово правоотношение. [...] Това е чиновническо правоотношение. Страни по него са: държавата – в лицето на компетентен орган, и самият държавен служител. Това е едно вертикално властническо (публично) правоотношение“¹⁶.

Професор Емил Мингов също разграничава трудовото правоотношение от служебното правоотношение. Авторът определя трудът за друго, зависимият, несамостоятелният, наемният труд като основен белег на всяко трудово правоотношение. „Центърът, фокусът на правното регулиране, придаващ спецификата на трудовото правоотношение, е наемният труд. Отношенията, които се пораждат във връзка с него, се регулират от трудовото право“¹⁷. Специално за правоотношенията на лицата по чл. 19а, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗАДм.), проф. Мингов посочва, че „по същността си това са *sui generis* отношения, установени със ЗАДм“¹⁸. В друго свое научно изследване проф. Мингов е на становище, че „в хипотезата на чл. 19а, ал. 1 ЗАДм законодателят изхожда от друго разбиране за характера на тези правоотношения – че това са особени административни правоотношения на лица, които са политически ангажирани и провеждат държавната политика на управляващата партия или мнозинство [...] От друга страна, тези лица не са и лица на наемния труд. Те осъществяват изпълнително-разпоредителна (административна) дейност, а не продават своята работна сила. Те притежават властнически правомощия, позволяващи им да осъществяват тази изпълнително-разпоредителна дейност. Затова и правоотношенията, в които влизат, не са трудови, а административни“¹⁹.

и перспективи. Сборник от Юбилейна научна конференция по повод на 25 години от създаването на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, 19–20 септември 2017 г. С.: Сиела, 2018, 47–64.

¹⁶ Топалов, М. Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение. С.: Сиби, 1997, 28–29. Необходимо е да се има предвид фактът, че научният анализ е писан преди приемането на Закона за държавния служител и другите специални закони.

¹⁷ Мингов, Е. За трудовото правоотношение и неговата правна уредба, 66–67; от него: За особеностите на индивидуалното трудово и на служебното правоотношение, 101–103.

¹⁸ Мингов, Е. За особеностите на индивидуалното трудово и на служебното правоотношение, с. 105.

¹⁹ Мингов, Е. Още за характера на правоотношенията в съдебната власт. – В: Юбилейен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков. С.: ИК „Труд и право“, 2014, 178–179.

По мое мнение трудово е правоотношението и на президента на републиката, народните представители, министър-председателя, министрите, заместник-министрите, областните управители, кметовете на общини, членовете на някои колективни държавни органи. В качеството им на физически лица, те като еднолични органи или като членове на колективни органи в системата на държавното управление, престират работна сила (в разговорен стил „ежедневно ходят на работа“) и като контрапрестация получават трудово възнаграждение. Обстоятелството, че наред с трудовото правоотношение съществува и друго като правно-отраслова принадлежност правоотношение – конституционно, административно и т. н., не променя горното становище. Следователно се налага изводът, че едноличните държавни органи, както и членовете на някои колективни държавни органи изпълняват длъжността си въз основа на индивидуално трудово правоотношение, което не е част от комплексно правоотношение, но възниква и съществува паралелно с друго правно-отраслово правоотношение²⁰.

От направения преглед на теоретичните становища в българската трудовоправна доктрина е видно, че становището ми за характера на правоотношението на държавните служители, както и някои други служители (едноличните държавни органи, както и членовете на някои колективни държавни органи) като трудовоправно, не е безспорно в правната литература.

В действителност всички посочени автори приемат, че и по служебното правоотношение или друго публично правоотношение, подобно на него (т. е. независимо дали се отнася за държавните служители по Закона за държавния служител или за тези по други специални закони) се престира работна сила, полага се зависим труд за друго, но в същото време прокарват разграничителна линия между това правоотношение и трудовото правоотношение. Крайният резултат от това теоретично поло-

²⁰ Тази теза за първи път обосновах в две мои монографии: Стайков, И. Трудовоправен статус на членовете на Съвета за електронни медии и сравнение с този на членовете на други колективни държавни органи. С.: Авангард Прима, 2016, 353 с., включително трудовоправното положение на народния представител, както и на членовете на някои колективни държавни органи; Стайков, И. Неплатеният отпуск по чл. 160, ал. 1 от Кодекса на труда. С.: Авангард Прима, 2016, 307 с. по повод съотношението между неплатения отпуск по чл. 160, ал. 1 КТ и неплатения отпуск на държавния служител по чл. 64, ал. 1 ЗДСл. (21–36), както и в статията Стайков, И. Комплексно правоотношение, в което е включено трудово правоотношение. – В: Право и бизнес – усъвършенстване на нормативната уредба. Сборник доклади от Юбилейна научна конференция 2016, организирана по повод 25 години ЮФ на УНСС. Том I. Частно право. С.: Издателски комплекс – УНСС, 2017, 359–367.

жение е, че правната уредба на служебното правоотношение (правото на държавна служба) и сродните на него други публични правоотношения не се включват в предмета на правно регулиране на трудовото право²¹. Този резултат е преди всичко с теоретично значение (за правната наука по повод правно-отрасловото деление) и дидактически (за юридическото образование – в коя учебна дисциплина да се изучава тази проблематика). Обаче както посочих, предвид създадената противоречива съдебна практика и образуваното тълкувателно дело от Върховния административен съд, представената теоретична конструкция придоби важно правоприложно значение.

Тази проблематика е обсъждана и в мотивите на решение № 12 от 11 ноември 2010 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 15 от 2010 г., в което се приема, че **„от един юридически факт – индивидуалния административен акт, възникват задължително две правоотношения – административно и трудово. Административното правоотношение е водещо и определя специфичното проявление на трудовоправните институти... (подч. мое, И. С.)“**. Не е необходимо да се обсъжда сложният въпрос за правното значение на мотивите на едно решение на Конституционния съд.

Въз основа на анализа се откроява понятието „предоставяне на работна сила“ и неговото значение при цялостното осмисляне на съдържанието на разпоредбата на чл. 1, ал. 2 КТ. При държавните служители по Закона за държавния служител има комплексно правоотношение, което включва относително обособените в предметно отношение служебно (административно) правоотношение и трудово правоотношение. Това комплексно правоотношение има немалко специфики както при неговото възникване, така и в неговото съдържание и прекратяване, включително и в аспекта на двете правоотношения, които се открояват в него. Членовете на колективните държавни органи и едноличните органи на изпълнителната власт по чл. 19а, ал. 1 ЗАдм изпълняват длъжността си въз основа на трудово правоотношение. То не е комплексно правоотношение, каквото има при служебното правоотношение на държавните служители по Закона за държавния служител или друго подобно на него публично правоотношение. Това трудово правоотношение възниква въз основа на специфични

²¹ Вж. така Мръчков, В. Договорът в трудовото право, с. 56 – „с отделянето на правото на държавна служба и на член-кооператорите в производствените кооперации от трудовото право и тяхното обособяване в самостоятелна отраслова законова уредба, [...] субектното приложно поле на трудовото право се стесни“.

за него основания (избор и/или индивидуален административен акт) и също има немалко особености при неговото възникване, съдържание и прекратяване²². Всичко това показва видовото многообразие на трудовите правоотношения, които ежедневно възникват, съществуват и се прекратяват в правната действителност.

III. В практиката на Върховния административен съд, която е повод за образуване на тълкувателно дело № 2 от 2021 г., се използва изразът „държавата като работодател“ по повод служебните правоотношения на държавни служители по различни специални закони. „Работодател“ е основно понятие в трудовото право (включително с легална дефиниция по § 1, т. 1 от ДР на КТ) – това е страната в индивидуалното трудово правоотношение, която наема и използва чужда работна сила (тази на работника или служителя). В някои случаи държавният служител е именуван „работник или служител“ – другата страна на всяко индивидуално трудово правоотношение. Ето три примера (подчертаването в текста е мое, И. С.):

„Щом специалният закон съдържа ограничения за имуществената отговорност на **държавата като работодател** в случаите на незаконно уволнение на държавни служители, пълната ѝ имуществена отговорност не може да се изведе по правилата на общ закон, който се прилага за всички физически лица без оглед на техния статут“ (Решение № 9524 от 18.7.2017 г. по адм. д. № 8939 от 2016 г.; Решение № 3357 от 7.3.2019 г. по адм. д. № 11274 от 2017 г.; Решение № 15731 от 19.11.2019 г. по адм. д. № 8880 от 2018 г.; Решение № 2452 от 17.2.2020 г. по адм. д. № 9801 от 2018 г.; Решение № 2413 от 14.2.2020 г. по адм. д. № 5681 от 2019 г., всичките постановени от състави на трето отд. на ВАС)²³.

„отговорността на **работодателя** в специалния закон е ограничена до размера, посочен в чл. 104, ал. 1 от ЗДСл., в който не е включено плащане на здравноосигурителни вноски за периода на незаконно уволнение“ (Решение № 2413 от 14.2.2020 г. по адм. д. № 5681 от 2019 г., трето отд. на ВАС).

²² Вж. подробно Стайков, И. Указът на президента на републиката като основание за възникване на трудово правоотношение. – Научни трудове на Русенския университет – 2016. Том 55, серия 7 – Правни науки. Сборник с научни доклади от научна конференция РУ & СУ '16. Русе: РУ „Ангел Кънчев“, 2016, 43–52.

²³ Посочените решения на касационната инстанция са в хронологически ред на постановяването им, от което е видно, че казусът е от 2017 година, а както става ясно от основния текст – всъщност с давност повече от 50 години.

„във всички нормативни актове, уреждащи обезщетението при отмяна на незаконно прекратяване на служебно правоотношение – 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, се урежда **правото на работника или служителя** да получи ограничено по размер обезщетение за ограничен период от време. Това е така нареченото обезщетение за принудителна безработица и то покрива оставането на служителя без работа и доходи за посочения в закона период“ (особено мнение на съдия Аглика Адамова по Решение № 2452 от 17.2.2020 г. по адм. д. № 9801 от 2018 г., III отд. на ВАС).

Прави впечатление обстоятелството, че цитираните съдебни решения на Върховния административен съд са от групата решения, в мотивите на които се поддържа тезата за недопустимост на присъждане на обезщетение за имуществени и/или неимуществени вреди над уредените в Закона за държавния служител и други специални закони шест брутни работни заплати (с точния изказ на закона „за цялото време, през което не заема държавна служба, но не за повече от 6 месеца“).

Разпоредбата на чл. 104, ал. 1 ЗДСл, както и аналогични разпоредби от други специални закони е „реплика“ на чл. 225, ал. 1 и ал. 2 КТ. Така е и по отношение на много други институти на т. нар. от мен трудовоправен статус на държавния служител – работна заплата, т. е. трудово възнаграждение, служебен стаж – трудов стаж, служебна книжка – трудова книжка, служебно досие – трудово досие, и други. За понятията работно време, почивка, отпуск, срок за изпитване, професионална квалификация (с езика на Закона за държавния служител „право на обучение“), здравословни и безопасни условия на труд, дисциплинарна отговорност, синдикални организации и синдикално членство, право на стачка, и други, не трябва да има съмнение относно тяхната изначална трудовоправна природа и същност. Може да се приеме, че Законът за държавния служител е „кратък преразказ“ на Кодекса на труда, с някои вариации относно отделните трудовоправни институти и специфични правни разрешения²⁴. Обаче в нашето съвремие специфика има в съдържанието една ли не на всяко възникнало и съществуващо индивидуално трудово правоотношение.

По отношение на чл. 225 КТ (и трите алинеи) има богата съдебна практика на гражданските съдилища, в частност на ВКС, включително и

²⁴ В този контекст вж. Стайков, И. Библиография на българската литература по трудовоправните аспекти на държавната служба. С.: Авангард Прима, 2022, 58 с.

две тълкувателни решения на Общото събрание на Гражданска колегия на ВКС – Тълкувателно решение № 2 от 12 декември 2013 г.²⁵ и Тълкувателно решение № 6 от 2013 от 15 юли 2014 г. Тази разпоредба е обсъждана нееднократно по различни поводи и в трудовоправната доктрина.

Обезщетението при незаконно уволнение съществува още в първия български Кодекс на труда от 1951 г. (отм.) – чл. 93, ал. 1 с аналогично съдържание и философия. Необходимо е да се има предвид обстоятелството, че в периода 1951–1999 г. обективното трудово право създава единен правен режим за всички работници и служители в предприятията, учрежденията и организациите²⁶ независимо от основанията, на които е възникнало трудово им правоотношение и формата на собственост върху средствата за производство²⁷.

Още навремето, при действието на този кодекс, в своя учебник по трудово право проф. Любомир Радоилски посочва, че „размерът на обезщетението, което може да се присъди, е най-много двумесечната заплата, като под заплата се разбира средната месечна заплата“²⁸. Като се абстрахираме от конкретния размер на обезщетението и основата, върху която то се изчислява, е видно, че от десетилетия е обоснована тезата за ограничения размер на обезщетението спрямо размера на причинената вреда. В бележка под линия проф. Л. Радоилски изразява несъгласие с Решение № 154-56-IV г. о. на Върховния съд, в което се приема „че ограничението за размера на обезщетението до двумесечната средна заплата важи само за предприятието, учреждениято или организацията, от което неправилно е бил уволнен работникът или служителът. Това ограничение не е пречка той да търси обезвреда на основание чл. 45 ЗЗД от лицата, които виновно са станали причина за неправилното му уволнение, и

²⁵ Вж. и Стайков, И. Относно начина за изчисляване на обезщетението по чл. 225, ал. 3 от Кодекса на труда (становище относно тълк. д. № 2 от 2013 г. на ОСГК на ВКС). – Юридическо списание на НБУ, 2013, № 1, 15–28, достъпно на <https://law.nbu.bg/bg/law-journal-of-new-bulgarian-university> [електронен ресурс].

²⁶ Това е легалното наименование (с известни вариации през годините) на страната по трудовото правоотношение, което наема чужда работа сила в този исторически период, а след приемането на Закона за уреждането на колективните трудови спорове в началото на 1990 г., действащата Конституция от 1991 г., и голямата новелизация на Кодекса на труда от края на 1992 г. – работодател.

²⁷ Вж. за това Радоилски, Л. Основни начала на Кодекса на труда. – Известия на Икономическия и правния институт на БАН. Серия „Правни науки“, 1953, № 1–2, 11–48; от него: Трудово право, 151–155 и на други места, съобразно обсъжданите въпроси; Мръчков, В. Трудово право. Обща част. 1. изд. С.: Сиби, 1996, 80–86; Средкова, К. Българското трудово законодателство – 100 години и след това. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том II. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2007, с. 27.

²⁸ Радоилски, Л. Трудово право, с. 581.

за повече от два месеца, ако има такива вреди [...] Длъжностните лица отговарят пред работника или служителя за причинените му вреди до-толкова, доколкото се установява причинна връзка между неправилното уволнение и вредите“. Авторът излага аргументи от действащото тогава българско трудово право, както и исторически сравнително-правен анализ със съветското право. Особено внимание следва да се обърне на следния аргумент на проф. Радоилски – „обезщетението за неправилно уволнение съществува за нарушение на субективни права по трудовото правоотношение и ограничаването на отговорността за нарушение на това субективно право означава отговорност за това нарушение да не може да се търси извън определените размери и следователно не може да се върви към общата обезвреда по чл. 45 ЗЗД“²⁹.

Този казус продължава да съществува през годините в съдебната практика под една или друга форма и поради различия в тълкуването на относимите правни норми става повод за приемането на т. 1 от диспозитива на Постановление № 4 от 30.10.1975 г. на Пленума на Върховния съд „По някои въпроси на непозволеното увреждане“, докладчик съдията Соломон Розанис³⁰. Не е необходимо да се взема отношение по въпроса дали това Постановление на Пленума на Върховния съд продължава да има действие или е загубило сила.

²⁹ Пак там, бел. 76 под линия, продължаваща на с. 582.

³⁰ Позволявам си да го припомня, като цитирам дословно мотивите и диспозитива на това Постановление на Пленума на ВС от 1975 г., които се отнасят до приложението на чл. 93, ал. 1 КТ 1951 г. (отм.) и чл. 45 ЗЗД.

т. 1 от мотивите: При уволнение на работник или служител, признато от надлежните органи за неправилно, организацията или учреждението дължат заплащането на обезщетението най-много до размер на двумесечното трудово възнаграждение на уволнения (чл. 93, ал. 1 КТ), защото се касае до вреди от неизпълнение на трудов договор, а законът при този договор не допуска заплащане на по-високо обезщетение.

Противоречиво се разрешава обаче въпросът дали издалят отменената заповед за уволнение ръководител на организацията или учреждението дължи заплащане на обезщетение на възстановения на работа работник или служител извън двумесечното трудово възнаграждение по чл. 93, ал. 1 КТ. Поначало с оглед на тази разпоредба такова обезщетение не се дължи. Когато обаче при издаване на неправилната заповед ръководителят е причинил непозволено увреждане на работника или служителя, той носи отговорност за действително причинените вреди. Тази последица настъпва, когато ръководителят на организацията или учреждението, в които е издадена заповедта, недобросъвестно е ползвал служебното си положение, за да постигне лични или други неслужебни цели, когато му е било известно, че липсват основания за уволнение на работника или служителя и въпреки това е издал заповед в този смисъл и в други подобни случаи.

т. 1 от диспозитива: Когато ръководител на организация или учреждение, който е издал заповед за уволнение, призната впоследствие за неправилна по надлежния ред, наред с издаване на заповедта е причинил и непозволено увреждане при недобросъвестно използване на служебното положение и в други подобни случаи, той дължи обезщетение по чл. 45 ЗЗД.

Обезщетението по чл. 93, ал. 1 КТ 1951 г. (отм.), включително и съдебната практика от онзи времеви период, са изследвани обстойно от проф. В. Мръчков в монографията му „Правна защита срещу неправилно уволнение“³¹, като резултатите от изследването на автора запазват своята значимост и актуалност и при действието на сегашния Кодекс на труда от 1986 г.

В трудовоправната теория и константната съдебна практика на гражданските съдилища се приема, че размерът на обезщетението по чл. 225, алинеи 1 и 2 КТ (както и на всички обезщетения по раздел III на глава X от Кодекса на труда, с изключение на чл. 221, ал. 1 КТ – при срочно трудово правоотношение – действителните вреди и чл. 226, ал. 1 във връзка с ал. 3, изр. първо КТ – всички вреди, включително и неимуществените) е глобално (форфетерно) определен, което означава, че „размерът на дължимото обезщетение е ограничен спрямо размера на вредата. Пропуснатото трудово възнаграждение се възмездява в пълен размер, но не за повече от 6 месеца, т. е. в размер на не повече от 6 брутни месечни заплати. [...] Ограничаването на задължението на работодателя до 6 месечни брутни заплати има правно значение в още една насока. От него може да се направи изводът, че работникът или служителят не може да търси други по вид или по-големи по размер вреди, макар реално да ги е претърпял“ (проф. Атанас Василев)³².

Същото становище се споделя и от други автори – проф. В. Мръчков, проф. К. Милованов, проф. К. Средкова³³.

Необходимо е да се вземе отношение и по един друг аспект на тази проблематика, който се среща в някои съдебни решения на Върховния административен съд, станали повод за създаването на анализираната противоречива съдебна практика. Повечето от тях са поставени във връзка с прилагането на чл. 237, ал. 1 ЗМВР. Следва да се посочи, че смисълът на тази разпоредба е напълно идентичен с този на разпоредбата на чл. 104, ал. 1 ЗДСл. Разликата е в размера на базата, върху която се изчислява размерът на обезщетението (по Закона за държавния служител това е

³¹ С.: Издателство на БАН, 1971, 155–184.

³² Василев, А. Обезщетения по трудовото правоотношение. С.: Сиби, 1997, с. 147, както и от същия автор в Коментар на Кодекса на труда. 11. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2013, 765–766.

³³ Мръчков, В. Трудово право, с. 696; Милованов, К. Трудов договор, 437–438; Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I, с. 496.

основната заплата, а по Закона за Министерството на вътрешните работи – брутно възнаграждение)³⁴.

В Решение № 15731 от 19.11.2019 г. по адм. д. № 8880 от 2018 г. и в Решение № 2452 от 17.2.2020 г. по адм. д. № 9801 от 2018 г., и двете на III отд. на ВАС, е посочено следното:

„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. 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 разпоредбата на чл. 237 ЗМВР“.

Съждението „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“ е неправилно и противоречи както на текста на самата разпоредба на чл. 225, ал. 1 КТ, така и на разбирането, обосноваването в трудовоправната теория, и потвърдено нееднократно от съдебната практика на гражданските съдилища.

Философията на обезщетението по чл. 225, ал. 1 КТ е изградена върху конструкцията за обективно противоправно (невиновно) поведение на задължената страна, в случая на работодателя. При незаконно уволнение (противоправно деяние и затова съдът отменя уволнението) и без

³⁴ Необяснимо защо и в двете разпоредби на двата закона, законодателят е пропуснал прилагателните имена – „работна“ за заплата и особено „трудова“ за възнаграждение. Интересно е, какво е това „възнаграждение“ – „основно месечно“ и „допълнителни възнаграждения“ по Закона за Министерството на вътрешните работи, ако те не са трудови? Следвайки философията, че държавните служители не прстират работна сила по трудово правоотношение, законодателят се опитва да убеди правоприложителя, че тази „заплата“ и това „възнаграждение“ не са заради положен труд, а заради нещо друго. Обаче в същото време, по отношение на допълнителните възнаграждения са изброени такива, които са и по Наредбата за структурата и организацията на работната заплата – подзаконов нормативен акт, източник на трудовото право. Има известни разлики и тук – „допълнително възнаграждение за прослужено време“ по Закона за Министерството на вътрешните работи и „допълнително трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит“ в трудовото право. Излишно е да обяснявам, че няма смислова и съдържателна разлика в двете понятия, още повече, че изразът „прослужено време“ беше легален преди години в трудовото и пенсионното законодателство.

вина на задължената страна – работодателят, самият факт на обективната противоправност в поведението на задължената страна е достатъчна за възникване на задължението за обезщетение. Вината на задължената страна е ирелевантна и тя не е и посочена в текста на разпоредбата³⁵. За никакво непозволено увреждане не може да става и дума. Задължението за обезвреда произтича от едно относително, двустранно правоотношение с договорен характер. Всяко индивидуално трудово правоотношение има договорен характер, независимо от основанията, на което е възникнало – трудов договор, избор, конкурс, индивидуален административен акт³⁶. Отново в своя учебник по трудово право навремето проф. Л. Радоилски посочва и този аспект на проблема – „Искът за обезщетение по чл. 93 КТ (от 1951 г., отм. – бел. моя, И. С.) лежи изцяло в рамките на договорната отговорност на страната по трудово правоотношение“³⁷. По изложените по-горе съображения това важи и за служебното правоотношение – най-малкото, защото се иска съгласието на физическото лице за неговото възникване (проявление на основния трудовоправен принцип за свобода на труда и забраната за принудителен труд). Нормативният израз на този основен принцип е разпоредбата на чл. 8, ал. 1 ЗДСл – за заемане на държавна служба се подава писмено заявление за назначаване.

Ако при незаконното уволнение е извършен акт на дискриминация от работодателя (респективно органа по назначаването), т. е. уволнението е извършено и въз основа на дискриминационен признак, то тогава е допустимо по съответния ред, уреден в Закона за защита от дискриминация, по съдебен ред да се претендират причинени имуществени и/или неимуществени вреди. Тук действително, както при всеки дискриминационен акт, нещата стоят на плоскостта на нарушение на общата забрана да не се вреди другото (*neminem laedere*), т. е. непозволеното увреждане. Обаче в тази хипотеза, както и в други подобни мислими хипотези, е налице реална съвкупност от две правонарушения, извършени с едно противоправно деяние. Обаче при акта на незаконно уволнение и респективно дължимото обезщетение, вината е правноирелевантна, докато всеки акт на дискриминация в трудовите отношения е умишлено, т. е. виновно деяние³⁸.

³⁵ Така Василев, А. Обезщетения по трудовото правоотношение, 42–45.

³⁶ Вж. подробно Стайков, И. За договорния характер на трудовото правоотношение. – Електронно списание *Ius Romanum, Numerus Extra Ordinem* 2021 – 70 години ЗЗД, 63–81, достъпно на <http://iusromanum.info> [електронен ресурс].

³⁷ Радоилски, Л. Трудово право, с. 581.

³⁸ Вж. по въпроса Стайков, И. Дискриминация при прекратяване на трудовото правоотношение. – Съвременен право, 2003, № 6, 16–31; от него: Понятие за дискриминация в трудовите отношения. –

Връщам се на Постановление № 4 от 30.10.1975 г. на Пленума на Върховния съд, в което още тогава е разискван специфичният въпрос за присъждане на неимуществени вреди при незаконно уволнение. Съгласно т. 1 от това Постановление на Пленума на Върховния съд незаконно уволненият работник или служител няма право да получи от работодателя друго обезщетение извън това по Кодекса на труда. От ръководителя обаче, издал неправилната заповед, работникът или служителят може да получи обезщетение, когато ръководителят недобросъвестно е ползвал служебното си положение, за да постигне лични или други неслужебни цели или когато му е било известно, че липсват основания за уволнение на работника или служителя и въпреки това е издал заповедта.

В Решение № 111 от 2.6.1997 г. по гр. д. № 176 от 1997 г., III г. о. на ВКС е посочено, че „Върховният съд е последователен в практиката си, че при незаконно уволнение работодателят дължи обезщетение за имуществени вреди в размер, определен от специалния закон – Кодекса на труда. При наличието на нарочна регламентация – чл. 225, ал. 1 КТ, респективно чл. 93 КТ (стар), работникът не може да разшири обема на отговорността му чрез предявяване на иск на общо основание – чл. 49, във връзка с чл. 45 ЗЗД. Това е изрично изяснено и в т. 1 на Постановление № 4/75 г. на Пленума на Върховния съд (ВС) – посочено е, че когато се касае до вреди от неизпълнение на трудов договор, законът не допуска изплащане на по-високо обезщетение“. В същото касационно решение се приема, че когато „се установи лична вина на издателя на заповедта, която се изразява в лична заинтересованост или груба небрежност, например в недобросъвестно използване на служебното положение за постигане на лични или други неслужебни цели, когато му е било известно, че липсват основания за уволнението и въпреки това е издал заповедта, е налице отговорност на ръководителя на предприятието по чл. 45 ЗЗД за негова лична вина при издаване на заповедта за уволнение, а не отговорност на работодателя. Решението, с което уволнението е признато за незаконно, няма задължителна сила по отношение вината на длъжностното лице по смисъла на чл. 45 ЗЗД. Уволнението може да е неправилно, но това не означава непременно, че е виновно извършено от съответния ръководител“.

Правен преглед, 2005, № 1, 22–42; Защита от дискриминация при реализация на дисциплинарната отговорност. – В: Сборник трудове от Юбилейната научна конференция по повод 10 години от създаването на НБУ „Васил Левски“, 14–15 юни 2012 г. Том 5 – Научно направление „Социални, стопански и правни науки“. Велико Търново: ИК на НБУ „В. Левски“, 2012, 163–170.

Такава идея прозира и в Особеното мнение на съдия Аглика Адамова относно Решение № 2452 от 17.2.2020 г. по адм. д. № 9801 от 2018 г., III отд. на ВАС – „Житейски възможно е обаче от уволнението да бъдат причинени както други имуществени, така 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. В сферата на административните правоотношения тя е аналог на отговорността за непозволено увреждане по чл. 45 и чл. 49 ЗЗД, като освен това тя е и винаги обективна, тъй като по определение изключва изследване на субективния елемент вина“.

Проблемът е, че при акт на дискриминация по повод незаконно уволнение на държавен служител и претенция за обезщетение за причинени вреди, съдебното производство следва да бъде по чл. 71, ал. 1, т. 3 ЗЗДискр (предявяване на иск пред районния съд, както пише в разпоредбата), очевидно след като вече уволнението е признато за незаконно, а не по реда на чл. 1 ЗОДОВ. Производството по реда на чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр, предвиждащ искът за обезщетение да се предявява по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, е приложимо във всички други мислими хипотези, извън акт на дискриминация по повод прекратяване на трудово/служебно правоотношение³⁹. Ясно е, че този въпрос няма нищо общо с приложението на чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 172 ЗОВСРБ, чл. 237 ЗМВР и т. н.

В същото особено мнение е посочено, че „във всички нормативни актове, уреждащи обезщетението при отмяна на незаконно прекратяване на служебно правоотношение – 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, се урежда **правото на работника или служителя да получи ограничено по размер обезщетение за ограничен период от време** (подч. мое, И. С.). Това е така нареченото обезщетение за принудителна безработица и то покрива оставането на служителя без работа и доходи за посочения в закона период“. По-долу в текста обаче се съдържа следният абзац: „Преобладаващата съдебната практика както

³⁹ Вж. и Тълкувателно постановление № 1 от 16.1.2019 г. по тълкувателно дело № 1 от 2016 г. на Върховния касационен съд на Република България, Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд.

на ВКС по приложение на сходната норма на чл. 225 КТ, така и на ВАС по приложение посочените по-горе норми, не отричат правото на работника или служителя да претендира вреди и в по-голям размер, на общо основание (чл. 49 ЗЗД или съответно чл. 1 ЗОДОВ), стига те да бъдат доказани. За получаване на предвиденото в чл. 237, ал. 1 ЗМВР обезщетение е достатъчно да бъде доказано незаконосъобразно прекратяване на служебното правоотношение и оставане на лицето без работа или преминаването му на по-ниско платена работа“. Напълно съм съгласен с извода от второто изречение в този абзац. Не мога обаче да приема твърдението „преобладаващата съдебната практика както на ВКС по приложение на сходната норма на чл. 225 КТ [...] не отричат правото на работника или служителя да претендира вреди и в по-голям размер, на общо основание (чл. 49 ЗЗД), стига те да бъдат доказани“. По отношение на чл. 225 КТ няма такава съдебна практика на гражданските съдилища, а напротив (поне досега), в съзвучие с правната теория и закона, гражданският съд приема, че е недопустимо (работникът или служителят няма субективно право) да се претендират по големи по размер вреди (независимо от вида им – имуществени или неимуществени) от посочените в разпоредбата на чл. 225 КТ. Законът определя размера на подлежащата на обезвреда вреда глобално (форфетерно). Предвид изложената по-горе принципна теза, това правило е приложимо и за обезщетението при незаконно прекратяване на служебно правоотношение и следва пряко от съответните разпоредби на законите, които го уреждат.

Посочвам част от мотивите на Определение № 701 от 3.6.2011 г. по гр. д. № 1812 от 2010 г. ГК, III г. о. на ВКС – „При наличие на изрична регламентация за обема на отговорността за имуществени вреди, определена от специалния закон, недопустимо е прилагането на правни норми, уредени в друг специален закон или в общия – Закон за задълженията и договорите. Последователна е практиката на ВКС, че при наличие на нарочна регламентация в специален закон за обема на отговорността за обезвреда на вреди от неполучаване на месечен доход само за определен отрязък от време, този обем не може да се разшири чрез предявяване на иск на общо основание – чл. 49 ЗЗД. Тази принципна постановка е залегнала в действащото законодателство – чл. 225, ал. 1 КТ, чл. 172 ЗОВСРБ, чл. 254 ЗМВР, чл. 226 ЗСВ. Тъй като формираната практика на ВКС е ясна и непротиворечива, и не са налице основания за нейната промяна, а обжалваното решение е в съответствие с тази практика, то не е налице основание за допускане на касационно обжалване по чл. 280, ал. 1, т. 3 ГПК“. Виж така и Определение № 432 от 16.5.2018 г. гр. д.

№ 735 от 2018 г., IV г. о. на ВКС. Интересно е, че гражданските съдии в мотивите на съдебния си акт се позовават и на практиката на Върховния административен съд – „Подобно е разбирането на ВАС в подобен казус в Решение № 9524 от 18.7.2017 г. на ВАС по адм. д. № 8939/2016 г., III отд., докладчик председателят Жанета Петрова“.

Особено подробно тези аспекти на проблематиката са обсъдени в мотивите на Решение № 73 от 12.6.2013 г. по гр. д. № 311 от 2012 г., IV г. о., ГК на ВКС. В това касационно решение ВКС изрично посочва връзката между разпоредбата на чл. 225, ал. 1 КТ и разпоредбите от специалните закони, които са предмет на настоящото тълкувателно дело на Върховния административен съд. Затова отново си позволявам дословно да цитирам съответните части от мотивите:

„Когато уволнението е признато за незаконно, работникът или служителът има право на обезщетение за причинените му от това вреди, но само за имуществените, изразяващи се в пропуснат доход от възнаграждение за престиране на труд, съответно разликата между получавано преди уволнението и по-ниското по размер възнаграждение по нововъзникнало правоотношение. Законодателят е ограничил и времето, за което може да се търси обезщетение за т. нар. принудителна безработица до 6 месеца – чл. 225 от Кодекса на труд. По аналогичен начин е разрешен въпросът и в нормативни актове, уреждащи обезщетението при отмяна на незаконно прекратяване на служебно правоотношение – 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. Посочените материалноправни разпоредби се явяват специални спрямо чл. 49 от Закона за задълженията и договорите. Ако уволненият служител е претърпял действително повече вреди, той може да ги търси, но само от длъжностното лице, издало заповедта за уволнение и то, ако с това действие му е причинено непозволено увреждане. Както е изяснено в Постановление № 4/1975 на Пленума на Върховния съд, тази последица настъпва, когато издателят на заповедта е ползвал служебното си положение, за да постигне лични или други неслужебни цели, когато му е било известно, че липсват основания за уволнение на работника или служителя и въпреки това е издал заповед в този смисъл и в други подобни случаи. В тази хипотеза искът е с правно основание чл. 45 ЗЗД и се предявява срещу издателя на незаконната заповед за уволнение.

Когато действието по уволнението е признато и за дискриминационно, тогава се прилага специалният Закон за защита от дискриминация и исковите се разглеждат по чл. 71, ал. 1, т. 3 или 74, ал. 1, съответно ал. 2

33Дискр, 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, че подлежат на обезщетение всички вреди, пряка последица от увреждащото действие. 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. При положение, че има и присъдено обезщетение с решение по чл. 225 КТ, присъденият размер следва да се съобрази при определяне на вредата по чл. 74 ЗЗДискр“.

В този ред на анализ на съдебната практика на ВКС могат да се посочат и други съдебни решения на касационната инстанция по подобни казуси – Решение № 350 от 20.10.2015 г. по гр. д. № 1730 от 2014 г. и Решение № 322 от 6.3.2018 г. по гр. д. № 4134 от 2016 г., и двете на IV г. о., ГК на ВКС. В мотивите им се приема възможността да се търсят вреди над предвидените в специалния текст на чл. 225 КТ с тази особеност, че е необходимо вредите да 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.

IV. В групата от съдебни решения на Върховния административен съд, в които се приема недопустимост да се претендира обезщетение за неимуществени вреди на основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, са изложени и два много съществени правни довода относно тази теза.

„Законът (разпоредбата на чл. 104, ал. 1 ЗДСл. – бел. моя, И. С.) определя на служителя правото на обезщетение, без да конкретизира дали това обезщетение е за имуществени или за неимуществени вреди. След като липсва индивидуализация на вида на вредите, следва да се приеме, че обезщетението обхваща и двата вида вреди. Фактът, че обезщетението има имуществено изражение, не води до извод, че обезщетените вреди са само имуществените“ (Решение № 6587 от 18.5.2018 г. по адм. д. № 4630/2017 г., III отд. на ВАС). В някои касационни съдебни решения, макар и по-лаконично, също е посочено, че „законът използва общия термин „обезщетение“, от което не може да се направи извод, че се касае само за обезщетение за имуществени вреди“ (вж. Решение № 3357 от 7.3.2019 г. по адм. д. № 11274 от 2017 г.; Решение № 15731 от 19.11.2019 г. по адм. д. № 8880 от 2018 г.; Решение № 2452 от 17.2.2020 г. по адм. д. № 9801 от 2018 г.; Решение № 2413 от 14.2.2020 г. по адм. д. № 5681 от 2019 г.,

всичките на състави на III отд. на ВАС). Споделям този правен довод само относно констатацията, че законът не определя вида на вредите, а използва общия термин „обезщетение“. Между другото, 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 (с много малко изключения, които бяха посочени по-горе в текста), законодателят не определя вида на причинената вреда. Този вид на вредата (че е имуществена от вида „пропуснатата полза“) се извлича по тълкувателен път и както стана ясно, през десетилетията това определяне е възприето като меродавно в трудовоправната теория и константната съдебна практика на гражданските съдилища.

В Решение № 6587 от 18.5.2018 г. по адм. д. № 4630 от 2017 г., III отд. на ВАС е посочен и друг съществен правен аргумент за недопустимостта да се претендира обезщетение за неимуществени вреди на основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. „Разпоредбата на чл. 104, ал. 1 ЗДСл. е специална по отношение на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Обезщетението по чл. 104, ал. 1 ЗДСл. е дължимо в конкретна хипотеза – при незаконосъобразно уволнение на държавен служител. В тази хипотеза обезщетението по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ е недопустимо с оглед на разпоредбата на чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ. Същата категорично определя, че когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение, този закон не се прилага“. Този правен извод е водещият позитивно-правен аргумент за недопустимостта да се претендират каквито и да е било по вид и размер вреди, различен от предвидения, в случая по чл. 104, ал. 1 ЗДСл., но и по другите специални закони. В своя чл. 8, ал. 3 самият Закон за отговорността на държавата и общините за вреди определя себе си като общ закон (*lex generalis*), като предполага, че законодателят може да създаде и специален ред за обезщетение (*lex specialis*). Същият позитивно-правен аргумент е приложим и за разпоредбата на чл. 225, ал. 1 и ал. 2 КТ – тя е специална правна норма (освен че е и трудовоправна) спрямо разпоредбите на Закона за задълженията и договорите, в частност отговорността за обезщетение при договорна отговорност, предвид договорния характер на индивидуалното трудово правоотношение. Необходимо е да се добави, че недопустимостта на иска на основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, в унисон с аргументираната в началото от мен теза, следва и от това, че Законът за отговорността на държавата и общините за вреди въвежда специален състав на деликтна отговорност (отговорност за неправомерно увреждане)⁴⁰, а комплексното служебното

⁴⁰ Така Цонева, С. Английско и българско деликтно право. Сравнителноправно изследване. С.: Авангард прима, 2019, с. 366, и цитираните там други автори и посочената съдебна практика. В следващите страници от научното си изследване авторката се спира и на въпроса коя дейност е

правоотношение, което съдържа в себе си и индивидуално трудово правоотношение, също има поради това договорен характер. Единственото общо между чл. 225, ал. 1 и ал. 2 КТ, чл. 104, ал. 1 ЗДСл. и другите подобни разпоредби от специалните закони, и отговорността по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, е обстоятелството, че вината като елемент от фактическия състав е правноирелевантна.

V. Въз основа на направения анализ могат да се изведат следните заключения:

Обезщетението при отмяна на незаконно прекратяване на служебно правоотношение, което е уредено в 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 Министерството на вътрешните работи, и други специални закони, е аналогично по правна същност, философия и социално-правно предназначение на обезщетението по чл. 225, ал. 1 и ал. 2 от Кодекса на труда. Това е обезщетение за причинена имуществена вреда от вида пропусна полза, обезвреда за причинена вреда от противоправно поведение, като вината на задължения субект е правноирелевантна.

Съобразно общи правни принципи и правна симетрия както обезщетението по чл. 225, ал. 1 и ал. 2 КТ, така и обезщетението при отмяна на незаконно прекратяване на служебно правоотношение по посочените закони, е глобално (форфетерно) определено по размер – като основа (база), върху която се изчислява, и за времеви период, за който се изчислява. *De lege lata* размерът на дължимото обезщетение е ограничен спрямо размера на вредата. От това следва, че е недопустимо да се претендират, включително и по съдебен ред, по-големи вреди (по размер и по вид – имуществени и неимуществени) от предвиденото в закона.

Ако се възприеме обратната тълкувателна теза – че незаконно уволнен държавен служител може да претендира и в съдебен процес да доказва по-големи по размер и по вид вреди, причинени му от незаконното прекратяване на служебно правоотношение, ще се стигне до хипотеза на изведена по тълкувателен път законова дискриминация (неравно третиране) (каквато всъщност законите не уреждат) на държавен служител по служебно правоотношение и работник или служител по трудово правоотношение на основата на дискриминационните признаци лично положение

административна и съответно отговорността е по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. В този ред на мисли изпитвам съмнение, че прекратяването на служебното правоотношение на държавния служител е административна дейност, както това понятие се определя в правната теория и съдебната практика.

и обществено положение. Забраната за дискриминация е уредена в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр, чл. 8, ал. 3 КТ и чл. 7, ал. 6 ЗДСл.

Правната логика диктува, че ако законодателят искаше да постави държавният служител в по-благоприятно положение спрямо работника или служителя по трудово правоотношение относно размера на обезщетението при незаконно уволнение, той можеше да уреди това положение изрично (дори и с риска да се въведе законова дискриминация). Това обаче не е направено – напротив законодателят използва философията на чл. 225, ал. 1 и ал. 2 КТ и при определянето на обезщетението при отмяна на незаконно прекратяване на служебно правоотношение.

Въз основа на направените правни изводи моят отговор на поставения тълкувателен въпрос 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, е неприложима.

Ако трябва да се даде отговор на тълкувателния въпрос в първоначалната му редакция, той би бил следният:

Не е допустим иск по чл. 1, ал. 1 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.

По същество и двете редакции на тълкувателния въпрос имат идентично смислово съдържание. Проблемът всъщност е дали при предявен иск по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ с претенция за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение по специален закон, предвиждащ право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения, този иск е недопустим или неоснователен. Считаю, че е правилно искът да се окачестви като неоснователен. Аргументация за тази теза не е необходима, поради променената редакция на тълкувателния въпрос. Обаче може би именно това положение е причината да бъде преформулиран тълкувателният въпрос.