



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 6

София, 5 юни 2025 г.

(Обн. ДВ, бр. 48 от 2025 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Желепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

Галина Тонева

Сашо Пенев

Невин Фети

Орлин Колев

при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разглежда в закрито заседание на 05.06.2025 г. конституционно дело №28/2024 г., докладвано от съдия Десислава Атанасова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 10.07.2024 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (обн. ДВ, бр. 110 от 1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 25 от 2025 г.; КСО). В редакцията си, в сила от 01.08.2023 г. (изм., обн. ДВ, бр. 66 от 01.08.2023 г.), оспорената разпоредба

урежда, че при обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платеното възнаграждение за адвокатска защита.

Според вносителя разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като представлява „несправедлива уредба, която е и вътрешнопротиворечива“ предвид противоречието ѝ с чл. 7 от Конституцията, тъй като „допуска държавата да не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица“. Изложени са аргументи и за противоречие с чл. 56 от Конституцията „поради възпрепятстване и демотивиране на увредените лица да ползват правна помощ“.

С определение от 24.09.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани институции и е отправил покана до специалисти от науката.

На основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, в отговор на предоставената им възможност, писмени становища и правно мнение са представили: министърът на труда и социалната политика, министърът на правосъдието, Националният осигурителен институт (НОИ), Съюзът на юристите в България и доц. д-р Райна Койчева.

Принципно съгласие с доводите в искането в своето становище изразява министърът на правосъдието, като допълва, че е нарушена законодателната процедура при изменение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО, тъй като тя не е съпроводена с оценка на въздействие и не е предхождана от обществени консултации. Посочва, че от изложените мотиви на законопроекта трудно може да се направи извод за необходимост и обосновааност на промените. Поддържа, че е нарушен принципът на правната сигурност като формален аспект на правовата държава съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Обосновава пряко противоречие на лишаването на гражданите от правото да искат от съда обезщетение за разноските, направени при обжалване по административен ред на

отменения незаконосъобразен административен акт, с „основното начало, прогласено в чл. 7 от Конституцията“. Посочва, че забраната за възстановяване на разноските за адвокатска защита в административното производство „е от естество да ограничи възможността за ползване на адвокатска защита от гражданите, включително лица от социално уязвими групи от населението“, а „[а]вансовото заплащане на разходи за защита, което при никакви обстоятелства не може да бъде компенсирано, може да обезсърчи гражданите да се обърнат за защита към съда, когато са нарушените техните права“.

В своето становище Съюзът на юристите в България излага аргументи за противоконституционност на чл. 120, ал. 2 КСО. Посочва, че се „допуска държавата да не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица“. В становището се обръща внимание, „че сложността на осигурителноправната материя предопределя необходимостта от ползването от гражданите на юридическа помощ при обжалване на актовете на осигурителния орган не само по съдебен, но и по административен ред“. Застъпва се, че „обикновено претендиращите да получават осигурителни плащания са едни от най-уязвимите социални групи в обществото ни: безработни лица и такива, пострадали при трудови злополуки, бременни жени и майки, пенсионери, и др.“. Посочва се, че чл. 120, ал. 2 КСО „представлява недопустимо ограничаване на въздигнатото като конституционен принцип право на защита и то по отношение на една от най-уязвимите групи в обществото“.

В представеното правно мнение доц. д-р Райна Койчева посочва, че освобождаването на НОИ от задължение да обезщети вредите, причинени на граждани вследствие на издадените от него незаконосъобразни актове, противоречи на принципа на правовата държава, „възможна само в гражданското общество, в което човекът с неговите права, свободи и законни интереси е най-висша ценност“. Обосновава противоречие на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 с принципа, въведен с чл. 7 от Конституцията,

както и с принципа на справедливостта, провъзгласен в преамбюла на Основния закон. Посочва, че оспорената разпоредба „лишава гражданите от една от най-важните гаранции за законосъобразност на издадените административни актове – отговорността на държания орган“. Доцент Койчева обръща внимание, че в осигурителноправните спорове обикновено страна са лица, спрямо които е настъпил осигурен социален риск, водещ до загуба на трудовия им доход и поставящ ги в по-уязвимо социално положение. Същевременно изтъква, че сложността на осигурителноправната материя предопределя необходимостта от ползването на компетентна юридическа помощ и при обжалване на актовете на осигурителния орган по административен ред. Посочва, че е „[н]едопустимо [...] реализирането на едно основно конституционно право на гражданите да бъде поставено в зависимост от тяхното материално положение и от наличието на парични средства“.

Несъгласие с изложената в искането аргументация изразява министърът на труда и социалната политика, като посочва, че административното обжалване пред ръководителя на съответното териториално поделение на НОИ, макар и задължителна стъпка преди съдебното обжалване, не предпоставя „изисквания за посочване на правна квалификация, за прилагане на документи или за подробно обосноваване на несъгласието“ от страна на жалбоподателя. Подчертава, че новата редакция на чл. 120, ал. 2 КСО не възпрепятства получаването на разноси съобразно уважената част от иска на основание чл. 78 от Гражданския процесуален кодекс. Поддържа, че чл. 120, ал. 2 КСО е в съответствие с принципа, прогласен в чл. 12, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), според който в производствата по АПК не се събират държавни такси и не се заплащат разноси, освен ако това е предвидено в него или в друг закон, както и в случаите на обжалване на административни актове по съдебен ред и при предявяване на иск по АПК. Застъпва, че „[д]о приемането на атакуваното изменение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КСО, уредбата

на този въпрос се съдържаеше единствено в АПК, като липсата на изрична регламентация в КСО създаваше неяснота за лицата и беше предпоставка за възникване на съдебни спорове“. Посочва, че чрез изменението на чл. 120, ал. 2 КСО възможността за лицата да защитават своите интереси по административен и съдебен ред не е ограничена.

В представеното становище НОИ намира изложените в искането доводи за неоснователни. Поддържа, че оспорената разпоредба е израз на общите принципи на административния процес, залегнали в АПК, както и на принципите на солидарност и равнопоставеност на осигурените лица, прогласени в чл. 3 КСО. В становището се посочва, че „за изготвянето и подаването на жалбата не са необходими каквито и да било специални знания и/или умения, които да налагат ангажирането на адвокатска защита“. Подчертава, че съгласно разпоредбата на чл. 18, ал. 2 АПК пред административните органи гражданите и организациите могат да се представляват с писмено пълномощно с нотариална заверка на подписа и от други граждани или организации. В становището е изложено, че във фазата на административното оспорване директорът на съответното териториално поделение на НОИ действа като инстанция по същество, поради което за него на общо основание се прилагат всички принципи на административния процес, в т.ч. и служебното начало. Обосновава се извод, че „не може да се твърди, че всеки отменен акт на длъжностните лица на НОИ е незаконосъобразен“, поради което и „не може да се твърди, че чрез чл. 120, ал. 2 КСО държавата не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове“. Твърди се, че чл. 120, ал. 2 КСО по никакъв начин не накърнява правото на защита и не противоречи на чл. 56, изр. първо от Конституцията, тъй като не препятства възможността на лицето да оспорва актовете на длъжностните лица на НОИ по реда на чл. 117 КСО, още по-малко препятства достъпа до правото на съдебна защита чрез обжалване на решенията на директора на съответното териториално поделение по реда на чл. 118 и 119 КСО.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правно мнение, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на настоящото производство е конституционносъобразността на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО. В редакцията си, в сила от 01.08.2023 г., текстът на разпоредбата гласи: „При обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платеното възнаграждение за адвокатска защита“. Съгласно чл. 118 КСО обжалването на административния акт пред ръководителя на съответното териториално поделение на НОИ е задължително преди оспорването по съдебен ред. Доколкото в КСО не са предвидени специални условия по отношение на съдържанието и реквизитите на жалбата, с която започва административното производство по оспорване, се прилагат общите изисквания на чл. 85 АПК. Следователно за редовна се счита жалба с посочени от жалбоподателя възражения, основанийето за тях и направено искане (чл. 85, ал. 1, т. 6 и 7 АПК). Ако жалбата не отговаря на изискванията на чл. 85 и 86 АПК, на жалбоподателя се изпраща съобщение за отстраняване на допуснатите нередовности в 7-дневен срок от получаване на съобщението.

С жалбата може да се поиска събирането на доказателства, на които се основават исканията в нея, или да се вземат предвид факти и обстоятелства, които не са били съобразени от административния орган при издаването на акта или са настъпили след издаването му. На основание чл. 117, ал. 3 КСО ръководителят решава въпроса по същество или отменя разпореждането и връща преписката за ново разглеждане от компетентния административен орган, когато не са изяснени всички обстоятелства, отнасящи се до издаване на разпореждането.

Страна в административното производство по осигурителноправните спорове са лица, за които е настъпил предвиден в закона осигурителен риск, поставящ тези лица в неблагоприятно положение, което може да ги

демотивира да потърсят професионална юридическа помощ с цел пълноценна защита на правата си.

В своята практика Конституционният съд е имал възможност да разкрие многопластовото съдържание на правото на защита, прокламирано в чл. 56 от Конституцията (Решение №1/2023 г. по к.д. №17/2022 г.; Решение №6/2019 г. по к.д. №6/2019 г.; Решение №5/2016 г. по к.д. №2/2016 г.; Решение №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г. и др.).

В Решение №9/1998 г. по к.д. №6/1998 г. Съдът определя значението на установеното в Конституцията право на защита на гражданите като „едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава [...]“. То има широко съдържание, но преди всичко то предполага задължение за държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията. Съществен елемент от общото право на защита представлява правото на гражданите да защитават правата си с помощта на защитник“.

Конституционният съд не намира основание да се отклони от практиката си и допълва, че правото на защита по чл. 56 от Конституцията изисква да не се препятства не само достъпът до съд, който по правило следва да е винаги осигурен, но и пълноценната правна защита на засегнатите лица още в рамките на административното производство, особено когато това производство е задължително и неговото пропускане възпрепятства оспорването пред съд.

С приетата законодателна промяна на засегнатите лица е вменена прекомерна тежест по самоорганизиране на защитата на правата им, което може да ги демотивира да упражнят свое конституционно право.

Поради изложеното разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 56 от Конституцията.

В искането се твърди противоречие на оспорената разпоредба и с чл. 7 от Конституцията, съгласно който държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.

Систематичното място на разпоредбата в Конституцията – в глава първа „Основни начала“ – затвърждава въздигането на отговорността на държавата за причинени вреди в конституционен принцип и доказва фундаменталното ѝ значение за цялостното функциониране на държавната власт. Тази отговорност не може да бъде изключвана със закон, тъй като разпоредбата на чл. 7 от Конституцията не допуска изключения от отговорността на държавата. Принципът на дължимата обезвреда не позволява ограничения относно кръга лица, спрямо които държавата отговаря за вреди, както и относно юридическите факти, от които е възможно да настъпят вредни последици за правните субекти.

Конституционната защита срещу вреди от незаконни актове, вкл. актове, които са отменени като незаконосъобразни след принудителното им изпълнение, се гарантира от чл. 7 от Конституцията (Решение №2/2000 г. по к.д. №2/2000 г.). Именно отговорността на държавата за вреди, причинени от обявени за незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, представлява ключов компонент на правната сигурност и е гаранция за върховенството на правото при извършване на дейност от страна на държавните органи и длъжностни лица.

С промените в чл. 120, ал. 2 КСО се изключва отговорността на държавата за вреди от незаконни актове и действия на осигурителния орган, свързани с възнаграждение за ангажирането на адвокатска защита при административното обжалване по чл. 117 КСО. Това представлява конституционно нетърпимо ограничение на субективното право, произтичащо от прогласения в чл. 7 конституционен принцип.

Конституционният съд обръща внимание, че в чл. 56, изр. 2 от Конституцията е предвидена възможността правото на защита да се реализира чрез явяването на гражданите в държавните учреждения със

защитник. В случая с обжалването на акт на НОИ по реда на чл. 117 и сл. от КСО, с оглед на сложността на осигурителноправната материя, както и с цел ефективна защита, напълно естествено е лицето, което счита, че правата или законните му интереси са нарушени с акт на държавен орган, да се обърне за правна помощ към адвокат. Тогава разноските за адвокатско възнаграждение, бидейки в пряка и непосредствена връзка с обявените за незаконни актове или действия на държавен орган, попадат на общо основание в рамките на понятието за вреда по чл. 7 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 7 от Конституцията.

По изложените съображения разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на правото на защита (чл. 56 от Конституцията) и на принципа на отговорност на държавата за вреди (чл. 7 от Конституцията), поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (обн. ДВ, бр. 110 от 1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 25 от 2025 г.).

Председател: Павлина Панова