



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-А, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,
e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 538

Дата: 11.06.2026 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ДОПЪЛНИТЕЛНО СТАНОВИЩЕ
по конституционно дело № 5/2026 г.**

**От
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,**
представяван от председателя адвокат
Стефан Марчев

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 10 март 2026 г. по к.д. № 5/2026 г. Конституционният съд (КС) е допуснал за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет (ВАдвС) за установяване на противоконституционност на чл. 280, ал. 3 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК).

По делото са поканени за предоставяне на становище или правно мнение редица институции, организации и представители на академичните и професионални среди, като някои от тях се възползвали от тази възможност и са представили такива пред КС. В тези становища са изложени твърдения за факти и

правни аргументи, които не са обсъдени в първоначалното искане на Висшия адвокатски съвет.

Висшият адвокатски съвет поддържа подаденото искане за обявяване на противоконституционност на чл. 280, ал. 3 от ГПК и изложените в него правни доводи, като в допълнение предоставя на вниманието на конституционните съдии настоящото допълнително становище по конституционно дело № 5/2026 г. по отношение на повдигнатите в представените по конституционното дело становища нови твърдения за факти, правни аргументи и въпроси, свързани с искането за противоконституционност.

1. Потвърждаване на предмета на искането по конституционното дело.

ВАДвС е сезирал КС с искане за обявяване на противоконституционност на чл. 280, ал. 3 ГПК на основание непропорционално и дискриминационно ограничаване на правото на касационна жалба по граждански и търговски дела във връзка с чл. 56, чл. 6 от Конституцията, както и нарушаване на конституционно установената юрисдикция на Върховния касационен съд по чл. 124 от Конституцията. Следователно, в сърцевината на конституционния спор по дело к.д. № 5/2026 са поставени следните въпроси:

1) Притежава ли законодателният орган неограничено правомощие да стеснява правото на касационно обжалване по граждански и търговски дела пред Върховния касационен съд?

2) Има ли Върховният касационен съд конституционно установена и гарантирана юрисдикция?

По отношение на първия въпрос, ВАДвС счита, че Конституцията не задължава законодателя да предвиди и уреди в законодателството правото на касационно обжалване. В случай обаче, че бъде предвидена такава принципна възможност за обжалване, то това право и неговото ограничаване трябва да се подчиняват на изискванията на Конституцията. С оглед на това ВАДвС поддържа, че законодателят има правомощието да ограничава правото на касационно обжалване, но като проявление на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, тези ограничения задължително трябва да са пропорционални и недискриминационни. Щом законодателят е решил да въведе едно право в правния ред, то неговата уредба, обхват и условия за упражняване следва да се подчиняват на конституционните изисквания. ВАДвС счита, че ограничаването на правото на касационно обжалване чрез факултативен достъп до касационно обжалване е изцяло конституционно допустимо, както това вече е утвърдено и в практиката на Конституционния съд. **Въпросът по настоящото конституционно дело е до каква**

степен и при какви условия точно обхватът на това право може да бъде допълнително стесняван.

Висшият адвокатски съвет поддържа, че допълнителното ограничаване на това право чрез разпоредбата на чл. 280, ал. 3 ГПК, въвеждаща критериите *ratione valoris* и *ratione materiae*, в контекста на съществуващата законодателна уредба, вече предвиждаща факултативен достъп до касационно обжалване, представлява непропорционално и дискриминационно ограничаване на правото на жалба и с оглед на това е противоконституционно.

Вторият въпрос до известна степен е огледален на първия, тъй като юрисдикцията на един съдебен орган реално се очертава от рамките на предвидената принципна възможност за право на жалба пред него и на кръга от субекти, които имат право да го сезират. Разпоредбата на чл. 124 от Конституцията възлага на Върховния касационен съд функцията по върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. ВАДвС счита, че тази разпоредба урежда конституционно установена юрисдикция на Върховният касационен съд, чиято цел е да гарантира точното приложение на нормативните актове от съдилища по недискриминационен начин, а именно чрез еднаквото приложение на тези на нормативните актове към всички граждани. ВАДвС поддържа, че изпълването на тази гаранционна функция със съдържание е възможно единствено чрез ефективно упражняване на съдебни правомощия по конкретни дела по повод обжалване. Ако обаче отговорът на въпроса – дали ВКС има конституционно гарантирана юрисдикция, е изцяло отрицателен, то това на практика би означавало, че разпоредбата на чл. 124 от Конституцията има просто символичен и декоративен характер, без никакво реално правно приложение.

С оглед на някои от представените до този момент становища и правни мнения, ВАДвС потвърждава изложеното в искането до КС, като уточнява, че не счита следните въпроси за част от своето искане и за част от предмета на делото:

- 1) *Наличие на конституционно изискване за триинстанционност на гражданския процес* – ВАДвС не поддържа, че българската Конституция предвижда задължителен триинстанционен граждански процес. Напротив, независимо дали процесът съгласно приложимия закон е триинстанционен, двуинстанционен или едноинстанционен, **ключовият въпрос е дали ВКС притежава възможност да изпълнява своята публична гаранционна функция по чл. 124 от Конституцията, както и дали правото на касационна жалба не е подложено на непропорционални и дискриминационни ограничения, независимо от броя на предходните инстанции;**

- 2) Конституционосъобразност на факултативния достъп до обжалване пред ВКС - ВАдвС не поставя под въпрос и не оспорва конституционосъобразността на факултативния достъп до касационно обжалване. Този въпрос е окончателно и недвусмислено разрешен в практиката на българския Конституционен съд¹. **Въпросът, повдигнат по настоящото конституционно дело, е дали правото на касационна жалба до ВКС при наличието вече уреден факултативен достъп до касационно обжалване, може да бъде ограничавано и с допълнителни критерии, свързани единствено с цената на иска и предмета на гражданското или търговското дело, ефективно изключвайки цели клонове на правото и цели групи граждани от достъп до върховната юрисдикция, лишавайки ги по този начин от гаранция за точно и еднакво прилагане на законите към тях.**

2. Относитима практика на конституционните юрисдикции на държави членки на ЕС.

2.1. Първоначалната уредба на факултативния достъп до касационно обжалване в новия български Граждански процесуален кодекс (2007 г.) не е уникална в сравнителноправен план и е взимствана от други държави членки на ЕС. Такава уредба съществува най-вече в страните от германския правен кръг по отношение на ревизионното производство пред техните върховни юрисдикции. Конкретно по отношение на България законодателната уредба е взимствана от Република Австрия, но сходна уредба съществува и в редица други държави, най-вече от Централна и Източна Европа, включително Унгария, Словения, Полша, Хърватия и др.

Конституционните юрисдикции в ЕС са имали възможност да разглеждат множество аспекти на уредбата на достъпа до техните национални върховни съдилища, като например:

- задължение за професионално процесуално представителство пред съответната национална върховна юрисдикция²;
- задължение за постановяване на съкратени мотиви по съдебните актове по допускане или недопускане до обжалване пред съответната национална върховна юрисдикция³;

¹ Решение на КС № 4/2009 г. от 16.06.2009 г. по к. д. № 4/2009 г. и Решение на КС № 15/2018 г. от 6 ноември 2018 г. по к. д. № 10 от 2018 г.

² Решение на Конституционния съд на Белгия № 77/2018 от 21 юни 2018 г.

³ Решение на Конституционния съд на Република Хърватска № U-I-885/2013 от 11 юли 2014 г., Решение на Конституционния съд на Република Словения № U-I-302/09 от 12 май 2011 г., Решение на Конституционния съд на Чехия № Pl. ÚS 1/03 от 11 февруари 2004 г.

- ограничение на правото на жалба пред съответната национална върховна юрисдикция чрез установяване на прагове за цената на иска⁴;
- вид и значение на правния въпрос, повдигнат пред съответната национална върховна юрисдикция⁵;
- начин на тълкуване и прилагане на критериите за достъп до пред съответната национална върховна юрисдикция⁶ и др.

Заслужаващи внимание сред тях, като най-сходни с предмета на настоящото конституционно дело, са *Решение от 20.12.2006 г. по дело № U-I/1569/2004*⁷ на конституционния съд на Република Хърватия, и *Решение № 369 от 30 май 2017 г. на конституционния съд на Румъния*.

2.2. По дело № UI-1569/2004 Хърватският Конституционен съд е сезиран с искане за обявяване на противоконституционност на чл. 382, пар. 1, т. 1 и 2, пар. 2 и пар. 3, както и чл. 497 от хърватския Закон за гражданския процес (ХЗГП), които уреждали абсолютни ограничения на правото на обжалване пред хърватския върховен съд съобразно стойността на иска. Към момента на сезиране и произнасяне на Хърватската конституционна юрисдикция, атакуваните разпоредби са предвиждали забрана за обжалване на решения по искове на стойност под 100 000 куни по граждански дела (чл. 382, пар. 1, т. 1 от ХЗГП⁸), и по искове на стойност под 500 000 куни по търговски дела (чл. 497 от ХЗГП⁹). Предвидено е

⁴ Решение на Конституционния съд на Република Хърватска № U-I-1569/2004 от 20 декември 2006 г., Решение на Конституционния съд на Румъния № 369/2017.

⁵ Решение на Конституционния съд на Чехия № Pl. ÚS 29/11 от 21 февруари 2012 г.

⁶ Решение на Конституционния съд на Чехия № ÚS 3143/08; Решения на Конституционния съд на Германия № BvR 191/06 от 6 февруари 2007 г., № BvR 2267/23 от 21 февруари 2025 г.; № 1 BvR 667/22 от 13 април 2023 г.

⁷ Достъпно на: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_01_2_185.html.

⁸ "Член 382 от ХЗГП:

(1) Страните могат да подадат жалба срещу второинстанционното решение:

1) ако цената на иска в оспорваната част на решението надвишава 100,000.00 куни,

2) ако решението е постановено по дело, образувано по искане на служител срещу решение за прекратяване на трудов договор.

(2) В случаите, в които страните нямат право да подадат жалба съгласно разпоредбата на пар. 1 на настоящия член, страните могат да подадат жалба срещу второинстанционното решение, ако второинстанционният съд е определил в диспозитива на решението, че то е обжалваемо. Второинстанционният съд може постанови това, ако счита, че решението по спора зависи от разрешаването на материален или процесуален въпрос, важен за гарантирането на еднаквото приложение на закона и равенството на гражданите. В мотивите на решението, второинстанционният съд следва да посочи правният въпрос, по който допуска обжалване, и причините, поради които го счита за важен за еднаквото приложение на закона и равенството на гражданите.

(3) Разпоредбите на пар. 1, т. 1 и пар. 2 от този член няма да се прилагат спрямо тези спорове, за които този или друг закон изрично предвижда, че обжалване не се допуска.

(4) Жалбата трябва да бъде подадена в рамките на тридесет дни от връчване на второинстанционното решение."

⁹ Член 497 от ХЗГП:

Обжалването на решения по дела на търговския съдилища не е допустимо, ако стойността на иска в оспорваната част на окончателното решение не надвишава 500,000.00 куни.

изключение, като за жалби по трудови дела не се прилагат изискванията за стойност на иска над 100 000 куни.

Също така е предвидено, в случай че страна няма право на жалба пред върховния съд поради ниската стойност на иска, такава възможност да се предостави по преценка на второинстанционния съд (чл. 382, пар. 2 от ХЗПП). Последният може да предвиди в диспозитива на решението, че то е обжалваемо, като мотивира защо счита, че решението по спора зависи от разрешаването на материален или процесуален въпрос, важен за гарантирането на еднаквото приложение на закона и равенството на гражданите.

Хърватският КС отменя всички тези разпоредби, уреждащи ограничаване на правото на жалба пред върховния съд с оглед цената на иска, като противоречащи на хърватската конституция.

Като относима към конституционния спор разпоредба, хърватският КС е посочил чл. 118, пар. 1 от хърватската конституция, която гласи следното:

Член 118, пар. 1

Върховният съд на Република Хърватия, като най-висша съдебна инстанция, гарантира еднаквото приложение на законите и равенството на гражданите.

В мотивите към решението, хърватският КС посочва, че „съгласно чл. 118, пар. 1 от Конституцията, най-висшата съдебна инстанция в държавата е Върховният съд на Република Хърватия, чиято фундаментална конституционна функция е да гарантира еднаквото приложение на закона и равенството на гражданите“. Според хърватският КС, конституционно установената юрисдикция на Върховния съд и традиционната връзка на ревизионното производство с най-висшият съд в държавата определят фундаменталната цел на ревизионното производство по гражданските спорове в Република Хърватия – правно средство, чрез което върховният съд гарантира еднаквото приложение на законите и равенството на гражданите над цялата територия на Република Хърватия, като по този начин изпълнява своята задача, възложена от Конституцията.

Хърватският КС изтъква, че към онзи момент в законодателството е била налице тенденция за постепенно стесняване на възможността за подаване на жалба до върховния съд по граждански и търговски дела. Дори наличието на възможност, второинстанционният съд да допусне обжалване по искове на стойност по-ниска от определената в закона, по начин, при който това зависи изцяло от преценката на второинстанционния съд и при която върховния съд няма никакво влияние или участие, прави тази възможност неефективно правно средство за защита, което не може да гарантира еднаквото приложение на законите и равенството на гражданите.

Хърватският КС посочва, че нахърняването на конституционно установената юрисдикция на върховния съд, не се отстранява или смекчава от въведеното в законодателството „право на искане за еднакво приложение на закона“ (*Zahtjev za jedinstvenom primjenom zakona*), за което компетентен е отново върховния съд, установено в чл. 59 от хърватския Закон за съдилищата (*Zakon o sudovima*, NN 150/05). Тази процедура е сходна по функция с българските тълкувателни решения, като Върховният съд на Република Хърватия е оправомощен да постанови правно становище, свързано с еднаквото приложение на даден закон, което е обвързващо за всички съдилища по всички производства, по които все още не е произнесено окончателно съдебно решение. Според хърватският КС, това производство не е свързано с пълноценно упражняване на юрисдикцията, ревизионните и касационните правомощия на върховния съд на Хърватия, които осигуряват реализация на конституционната гаранция съгласно чл. 118, пар. 1 от хърватската конституция. С оглед на това, ревизионното производство е фундаменталното и най-важно правно средство на върховния съд на Република Хърватия за гарантирането на еднаквото приложение на законите и равенството на гражданите. От тази гледна точка, атакуваната правна уредба на предпоставките за инициране на ревизионно производство е конституционно недопустима, защото не позволява осъществяването и упражняването на конституционната юрисдикция на Върховния съд на Република Хърватия, като последната е несъвместима с чл. 118, пар. 1 от хърватската конституцията.

Конституционният съд счита, че по този начин уредено ревизионното производство, Върховния съд на Република Хърватия, като най-висша съдебна инстанция, е в невъзможност да упражнява своята конституционно предвидена юрисдикция, за да гарантира еднаквото приложение на законите и равенството на гражданите. С оглед на това, хърватският КС отменя чл. 382, пар. 1, т. 1 и 2, и пар. 2 и пар. 3, както и чл. 497 от гражданския процесуален кодекс, и дава възможност на законодателя¹⁰ да установи в правния ред на Република Хърватия такава правна уредба, която да позволи ефективни правни средства, гарантиращи осъществяването на конституционно предвидената юрисдикция на Върховния съд на Хърватия.

Заслужава да се отбележи, че това решение е важно и във връзка с често цитираното в становищата и правните мнения решение на ЕСПЧ *Зубац срещу Хърватия* (*Zubac v. Croatia* (жалба № 40160/12)), което ще бъде разгледано подробно по-долу. Именно Хърватия е държавата, чийто национален конституционен съд отменя абсолютните ограничения на правото на обжалване

¹⁰ Хърватският КС въз основа на своите правомощия отлага действието на решението с година и половина, за да даде възможност на законодателното тяло да приеме конституционносъобразна законодателна уредба, която да замести отменената.

пред върховния съд, свързани с цената на иска. Отмяната на тези разпоредби води до реформа на достъпа до върховната юрисдикция, като последвалата законодателна уредба е предвиждала неограничен достъп за жалби по искове над установения праг за цена на иска и факултативен достъп при жалби по искове под установения праг. Впоследствие тази уредба е допълнително реформирана, като критериите *ratione valoris* са отменени изцяло.

2.3. С второто относимо решение, а именно *Решение № 369 от 30 май 2017 г.*¹¹, румънският Конституционен съд разглежда конституционносъобразността на ограничението на право на жалба пред върховния съд по искове на стойност равна или по-малко от RON 1,000,000 (~ €220,000 през 2017 г.) и отменя съответните разпоредби.

Румънската конституционна юрисдикция излага мотиви, изключително сходни с тези на хърватския КС. В решението се посочва, че законодателят не е бил длъжен да уреди касационно обжалване, но веднъж уредено, то трябва отговаря на конституционните изисквания, включително забраната за дискриминация (чл. 16, пар. 1 от румънската конституция), гаранцията за достъп до правосъдие (чл. 21, пар. 3 от румънската конституция), гаранцията за еднаквото приложение на законите (чл. 124, пар. 2), както и конституционно установената юрисдикция на върховния съд (чл. 126, пар. 3 от румънската конституция).

Румънският КС изрично посочва, че румънската процедура за обжалване в интерес на правото (*Recursul în interesul legii*), която има абстрактен тълкувателен характер, е само още един механизъм за осигуряване на еднаквото приложение на закона, но не може да замести правото на жалба, тъй като не е нито пряко, нито непряко правно средство на разположение на дадено засегнато лице да възстанови законността по конкретното дело. Румънският КС заключава, че именно поради тази причина, ролята на върховният касационен съд на Румъния е не само да разглежда абстрактни обжалвания в интерес на правото, но и да отменя решения на долните инстанции, които противоречат на приложимите закони. Румънският КС също така посочва, че разделянето на дела на важни и маловажни въз основа критерий за цена на иска (над RON 1,000,000) е изкуствено и неоправдано, **тъй като цената на иска няма никакво отношение към важността на разглеждания правен проблем.** Държавата следва да гарантира равната защита на легитимните права и интереси на гражданите, като това не е възможно ако такава гаранция има само за искове над определен размер. Обратното, според конституционната юрисдикция, би довело до дискриминация на гражданите. Веднъж уредно правото на касационна жалба трябва да отговаря на изискванията за равенството на гражданите при упражняване на това право. Законодателят има правомощие да установи различно третиране за

¹¹ Достъпно на: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/07/Decizie_369_2017.pdf

определени ситуации, в които упражняването на право на жалба може да бъде ограничено, но само въз основа на обективни и оправдани критерии в съответствие с чл. 16, пар. 1 от румънската Конституция, уреждащ равенството пред закона. Критерият свързан с цена на иска не е нито обективен, нито оправдан и поставя *ab initio* гражданите в неравно положение.

На последно място, трябва да се посочи, че това е последното от серия подобни конституционни дела пред румънския КС, разглеждащи уредбата на достъпа до касационно обжалване и ограниченията на правото на касационна жалба, свързани със стойност на иска¹². **В това последно решение румънския КС променя предходната си практиката, посочвайки, че е възприел принципната позиция за приложение на доктрината на „правото, като жива материя“, и след като анализира, че преходните неговия решения не са били приложени надлежно и не са постигнали необходимия ефект, то е необходимо да промени практиката си и да отмени ограниченията на правото на касационна жалба, свързани със цената на иска.**

3. Относима практика на Европейския съд по правата на човека.

Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е имал възможност да се произнесе в множество свои решения по въпросите на приложението на стандартите на Конвенцията към производството пред върховните съдилища по граждански и търговски дела. Във връзка с позоваванията в правните становища и мнения на решения на ЕСПЧ следва да се изтъкнат следните аспекти:

На първо място, във всички решения ЕСПЧ посочва, че правото на достъп до съд не е абсолютно право и може да бъде подложено на определени ограничения, тъй като се подразбира, че това право по своето естество изисква правно регулиране от страна на държавата, като правната рамка може търпи изменения във времето съобразно нуждите и ресурсите на обществото и гражданите (§ 230, *Станев срещу България (жалба № 36760/06)*).

На второ място, във всички от цитираните решения ЕСПЧ посочва, че високодоговарящите страни имат определена свобода на преценка при уреждане на институционалната система на обжалване, включително по отношение на възможността за обжалване и компетентните съдилища. Въпреки това ЕСПЧ винаги посочва, че веднъж бъдат ли уредени такива производства по обжалване пред върховните съдилища, то към тях задължително са приложими стандартите на

¹² *Решение №1.541* на Конституционния съд на Румъния 25 ноември 2010 г., *Решение № 321* на Конституционния съд на Румъния от 10 юни 2014 г., *Решение № 375* на Конституционния съд на Румъния от 7 юни 2016 г.

Конвенцията, включително изискванията за легитимност и пропорционалност (§ 80, *Zubac v. Croatia*).

На трето място, следва да се подчертае, че Конвенцията въвежда минимални стандарти за защита на правата на човека. Следователно, несъмнено националното законодателство и националните конституции могат да въвеждат по-високи стандарти и по-строги изисквания за всички или определени основни права, както и специфична национална институционална уредба, която установява специална роля и компетентност на висшите национални съдебни юрисдикции, както това е налице в чл. 124 от българската Конституция. Следователно, дори една правна уредба или практика да съответства на минималните стандарти Конвенцията, то това не означава автоматично, че тя е конституционносъобразна според националните по-високи конституционни стандарти.

На следващо място обаче, следва да се изтъкне, че в нито едно цитираните решения в представените становища и правни мнения, ЕСПЧ не се произнасял по въпрос идентичен с повдиганият в настоящото производство, а именно комбинация от абсолютни ограничения *ratione valoris* и/или *ratione materiae*, от една страна, и факултативен достъп до касация, от друга страна, чиито кумулативен ефект е непропорционалното и дискриминационното ограничаване на правото на касационна жалба. Така например по делото *Вълчев и други срещу България* (жалби № 47450/11, № 26659/12 и № 53966/12) ЕСПЧ разглежда единствено уредба на факултативния достъп до касация, като в нито една част от решението, не е разгледан въпроса за критериите *ratione valoris* по чл. 280 ГПК.

Също така, видно от други от често цитираните в становищата и правни мнения решения, като например *Zubac v. Croatia* (жалба № 40160/12) и *Azyukovska v. Ukraine* (жалба № 26293/18) изрично става дума за национални правни уредби, при които ограничения на правото на жалба, свързани с цената на иска, нямат абсолютен характер, какъвто е случаят на чл. 280, ал. 3 ГПК. И при двете държави разглежданата правна уредба е предвиждала, че ако цената на иска е над установеният праг, обжалването е винаги допустимо. Докато ако искът е под определеният стойностен праг, обжалването също е допустимо, при условие че бъдат удовлетворени определени по-строги изисквания, свързани с значимостта на повдигнатия правен въпрос и/или единството на съдебната практика, т.е. при условията на факултативен/селективен достъп.

Така по отношение на решението *Zubac v. Croatia* (жалба № 40160/12), основният въпрос, разгледан по делото е свързан с погрешното оценяване на иска по делото, което в крайна сметка е довело до лишаване на ищеца от право на жалба пред хърватския върховен съд, тъй като искът е оценен под определения праг за достъп. Следва да се посочи обаче, че в решението изрично е посочена

приложимата правна уредба (§ 101, *Zubac v. Croatia*), която тогава е предвиждала неограничено „редовно“ право на обжалване на съдебни решения, ако стойността на обжалваната част на решението надхвърля 100 000 куни (чл. 382, пар. 1 от хърватския процесуален закон). Ако обаче този праг не е достигнат и стойността на обжалваната част от решението е под 100 000 куни (чл. 382, пар. 2 от хърватския процесуален закон), то все пак е допустимо „извънредна“ възможност за обжалване пред върховната юрисдикция, „ако спорът зависи от разрешаването на материален или процесуален въпрос, важен за осигуряване на единството на съдебната практика и равенството на гражданите“. Следва да се отбележи, че по основното производство жалбоподателят е подал само жалба по първия ред и е пропуснал да се възползва от втората възможност (§ 102, *Zubac v. Croatia*). Следователно, разгледаната от ЕСПЧ правна уредба в Хърватия не е съдържала ограничения на правото на жалба пред националния върховен съд, които да са имали абсолютен характер, сходен с чл. 280, ал. 3 ГПК.

По отношение на решението *Azyukovska v. Ukraine* (жалба № 26293/18) изрично е посочено, че правната уредба в Украйна към момента на постановяване на решението по делото не е допускала обжалване на решения по незначителни дела, с изключение на незначителни дела: 1) при които се повдига правен въпрос, който е от съществено значение за осигуряване на еднаквото приложение на закона, 2) при които страната, която подава жалба по правни въпроси, няма възможност съгласно правилата на процесуалния кодекс да опровергае обстоятелствата, установени от обжалвано съдебно решение по друго дело, 3) при които делото повдига въпрос от значителен обществен интерес или изключителна важност за страната, която подава жалба по правни въпроси, или 4) при които първоинстанционният съд погрешно е квалифицирал случая за незначителен (§ 12, *Azyukovska v. Ukraine*). Видно, уредбата в Украйна към онзи момент изрично е позволявала обжалването и по дела по искове под установения праг при посочените условия и предпоставки, т.е. не са налице абсолютни ограничения на правото на обжалване въз основа на стойността на материалния интерес.

При трета група от цитираните решения, като например *Brualla Gomez de la Torre v. Spain* (жалба № 155/1996/774/975) и *Levages Presdations Services v. France* (жалба № по. 21920/93), става дума за национални правни системи, които или не са имали (Франция), или към настоящият момент са отменили (Испания) стойностните прагове за допустимост на обжалването пред върховните съдилища, както това ще бъде разгледано подробно по-долу. По делото *Levages Presdations Services* също така въобще не е разглеждан въпрос за стойностни прагове за право на жалба пред касационния съд, като става дума всъщност за недопуснато касационно обжалване поради процесуални пропуски на жалбоподателя от друго естество, поради изменение на уредбата на касационното обжалване влязло в сила в хода на делото.

По делото *Brualla Gomez de la Torre* става дума за въведени стойностни прагове за обжалване в хода на производство, при което също е било налице неистинско обратно действие на разпоредбите, но както беше посочено, и както ще бъде разгледано по-долу - тази правна уредба вече е отменена в Испания.

Въпросите за неистинското обратно действие на разпоредбите ограничаващи правото на жалба пред върховната юрисдикция въз основа на стойността на предмета на делото и/или неправилно оценяване на предмета на делото, в резултат на което е била отнета възможността за подаване на жалба пред съответния върховен съд, са в основната и на делата *Dobrić v Serbia* (жалба № 2611/07 и 15276/07), *Jovanovic v. Serbia* (жалба № 32299/08), *Canbaz v Turkey* (жалба по. 3564/06).

На последно място, заслужава да се подчертае, че цитираните в правните становища и мнения *Zubac v. Croatia* (жалба № 40160/12), *Kozlica v. Croatia* (жалба № 29182/03) и *Bulfracht LTD v. Croatia* (жалба № 53261/08) се отнасят именно за Хърватия - държавата, чиято конституционна юрисдикция е отменила през 2006 г. националното законодателство, установяващо абсолютно ограничения на правото на жалба пред върховния съд, свързани със стойност на иска, и която през 2019 г. изцяло е изцяло отменила цената на иска като критерии за достъп до върховната си юрисдикция, както ще бъде разгледано по-долу.

4. Сравнителноправна уредба на стойностите прагове за достъп до върховните съдилища.

Сравнителноправният анализ на уредбата потвърждава твърдението на ВАДВС, изложено в искането до Конситуционния съд, че българският Върховен касационен съд е най-затворената върховна юрисдикция в ЕС.

Подробна информация за стойностните прагове по граждански и търговски дела за достъп до касационно обжалване/обжалване пред върховната съдебна инстанция в държавите-членки на ЕС, е систематизирана и представена за улеснение в табличен вид като *Приложение № 1* към настоящото становище.

На първо място, прави впечатление, че сходни по размер и състав върховни съдебни институции, които упражняват съдебен надзор над по-големи и по-натоварени съдебни системи, на държави с по-голямо по население и с по-големи икономики, т. е. разглеждащи спорове с по-голям имуществен интерес, имат или много по-отворен, или напълно отворен достъп. В повечето държави е уреден под определен форма факултативен или селективен достъп до върховната юрисдикция, като в някои от държавите достъпът е дори изцяло отворен (Франция, Италия, Белгия и Люксембург).

Също така, противно на изразените твърдения в някои от представените правни становища и мнения, не е налице тенденция за повишаване на прага за достъп въз основа на цената на иска до върховните юрисдикции в ЕС. Налице е именно обратната тенденция – на пълна отмяна на цената на иска, като критерий за достъп до върховните съдилища. Така този критерий е изцяло премахнат, въпреки че съществувал в определен период с миналото, по законодателен път и/или чрез намеса на националния конституционен съд в Хърватия (2019 г.), Литва (2019 г.), Словения (2017 г.), Унгария (2026 г.), Испания (2023 г.) и Румъния (2017 г.) и към настоящия момент тези юрисдикции имат само факултативен/селективен достъп до върховен съд, без значение цената на иска.

В повечето държави, в които е съществувало ограничение за обжалване пред националния върховен съд, свързано с цената на иска (като Хърватия и Словения), уредбата е давала неограничена възможност за обжалване, ако искът е над определения праг, и факултативен/селективен достъп, ако искът е под установения праг, т. е. ограниченията на правото на жалба въз основа на цената на иска не са имали абсолютен характер, сходен с чл. 280, ал. 3 от ГПК. Тенденцията днес обаче е към преминаване на законодателствата изцяло към факултативен/селективен достъп до върховните съдилища, без значение цената на иска.

В определени юрисдикции, като Германия (ако искът е под €25 000) и Австрия (ако искът е между €5 000 и €30 000), само второинстанционните съдилища имат правомощие да допускат обжалване до върховния съд. Ако искът е над определената обаче стойност (в Германия над €25 000 и Австрия над €30 000), жалбата може да бъде подадена и директно до самият върховен съд за допускане, в случай на отказ за допускане от страна на второинстанционния съд.

Абсолютни ограничения на правото на жалба пред националната върховна юрисдикция, свързани с цената на иска все съществуват в Австрия (под €5 000), Полша (под PLN 50 000 ~ €11 500, под PLN 10 000 ~ €2 300 за трудови и осигурителни спорове), Чехия (под CZK 50 000 ~ €2 000) и Словакия (под 10 минимални работни заплати (МРЗ) или 2 МРЗ при трудови и потребителски спорове). По отношение на Австрия, Полша и Чехия прагът е относително по-висок от установения в българския чл. 280, ал. 3 ГПК, тъй като месечната средната работна заплата в тези държави е много по-висока (Австрия - € 4 883,33, Полша - € 1 770,5, Чехия - € 1 999,83) спрямо България (€ 1 282,25¹³). Понастоящем в нито една държава не съществува по-висок праг само за търговски дела, както това е установено в България. В допълнение, по отношение на Полша следва да се посочи, че полската конституция¹⁴ предвижда задължително двуинстанционно

¹³ По данни на Евростат за 2024 г.

¹⁴ Чл. 176 от конституцията на Полша.

производство, с оглед на което и установената система отговаря на националните конституционни изисквания. В Словакия пък ограничението не е комбинирано с изискване за факултативен или селективен достъп. Също така и в четирите държави гражданите имат право на конституционна жалба срещу съдебни решения, които могат да бъдат отменени, ако са постановени в нарушение на изискванията на националната конституция.

По отношение на предвидените изключения *ratione materiae*, там където съществуват обикновено следват обратна на логиката на българския законодател, като семейните, трудовоправните, наемните, потребителските и социалноосигурителните спорове се ползват с привилегия за достъп до върховния съд, дори да не отговарят на критериите за цена иска. Това не би трябвало да е изненадващо, тъй като тези категории права са под особена закрила във всички съвременни европейски конституции. Такива изключения за допустимост независимо от стойността на иска са предвидени в Австрия - за семейни, наемни и трудови правоотношения, и Чехия – за трудови и потребителски спорове. Ограничения *ratione materiae*, които се прилагат наред с установени ограничения *ratione valoris* съществуват само в Полша, която обаче има двуинстанционна система на гражданския процес.

На последно място трябва да бъде разгледан и въпроса за специалните процедури в някои юрисдикции по искове с малък материален интерес. В някои държави те въобще не подлежат на обжалване, дори пред втора инстанция, а решението на първоинстанционния съд или мировия съдия е окончателно. Например, такива процедури съществуват във Франция (до €5 000), Испания (до €2500 при устно исково производство), Белгия (до €2 500 (или до €2000 при решения на мирови съдия)), Люксембург (до €2000). В тези държави обаче обикновено съществува и извънредна процедура за обжалване директно пред върховния съд (*pourvoi en cassation* във Франция, Белгия и Люксембург, *ricorso per cassazione* в Италия) или право на конституционна жалба (*recurso de amparo* в Испания).

Така българската система се откроява, като държава с изключително високи прагове *ratione valoris* за достъп до обжалване пред Върховния касационен съд по граждански и търговски дела, които едновременно с това са съчетани с ограничения *ratione materiae*, както и с изискване за факултативен достъп, при липса на всякакъв редовен или извънреден механизъм да бъдат допуснати дела повдигащи принципно значими правни въпроси, от значение за еднаквото приложение на законите и от значение за единството на съдебната практика, и при липсата на възможност за подаване на конституционна жалба срещу съдебни актове.

5. Тълкувателната дейност и върховен съдебен надзор.

В редица от представените становища и мнения по конституционното дело се аргументира, че ВКС е достатъчно да изпълни своята публична функция по чл. 124 от Конституцията за гарантиране точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища чрез упражняване на надзор само чрез тълкувателна дейност.

Във връзка с тази позиция е добре да бъде припомнена по-старата доктрина, свързана с изясняване на въпроса какъв точно е обхватът на предвидения в Конституцията върховен съдебен надзор. При установяването на Върховен съд (ВС) през 1947 г. проф. Живко Сталев коментира идентичната по съдържание с чл. 124 от Конституция разпоредба от тогавашната българска конституцията:

„За да разберем смисъла на този текст, ние трябва да си изясним значението на израза „съдебен надзор“. Правилно тълкуван, този израз не може да значи друго освен контрол, упражняван от ВС чрез правосъдна, съдебна дейност. Всяко друго тълкуване, което би искало да обясни този израз с това, че надзорът се упражнява от съд върху други съдилища и именно за това е съдебен, ще ни доведе до заключението, че конституционният законодател е допуснал излишна тавтология, защото щом като надзорът се упражнява от съд върху съдилища, той от субективно гледище ще бъде без всяко съмнение съдебен и това не е нужно да се подчертава. Изтъквайки обаче изрично това качество на упражнявания от ВС надзор, Конституцията е искала да подчертае, че този надзор е съдебен по своето естество. А такъв той може да бъде, когато се осъществява по повод обжалване (сезиране), по реда на нормирано от закона производство, чрез съдебен акт, който го завършва... И така, не може да има съмнение, че „съдебен надзор“ значи преди всичко надзор по повод обжалване пред ВС решенията на съдилищата по същество“¹⁵.

Следователно под върховен съдебен надзор разпоредбата на чл. 124 от Конституцията следва да има предвид правораздавателен надзор от страна на ВКС по повод на обжалване на съдебни актове. Това е основната и водеща функция на ВКС, което и Конституционният съд изрично посочва в Решение № 6 от 2003 г.¹⁶, когато съпоставя функцията по касационен контрол с функцията по разрешаване на правни спорове по същество: *„Правомощията на ВКС не се изчерпват с неговата касационна функция. Тя му е възложена наред с основната правораздавателна функция.“*

¹⁵ Сталев, Ж. Функциите на Върховния съд. сп. „Юридическа мисъл“, III (1948), кн. 1-2, с. 83.

¹⁶ Решение на КС № 6 от 8 май 2003 г. по к.д. № 23 / 2002 г.

5.1. Тълкувателната дейност не може да бъде ефективен способ за правораздавателен надзор. Тя има спомагателно и второстепенно значение за уеднаквяване на съдебна практика.

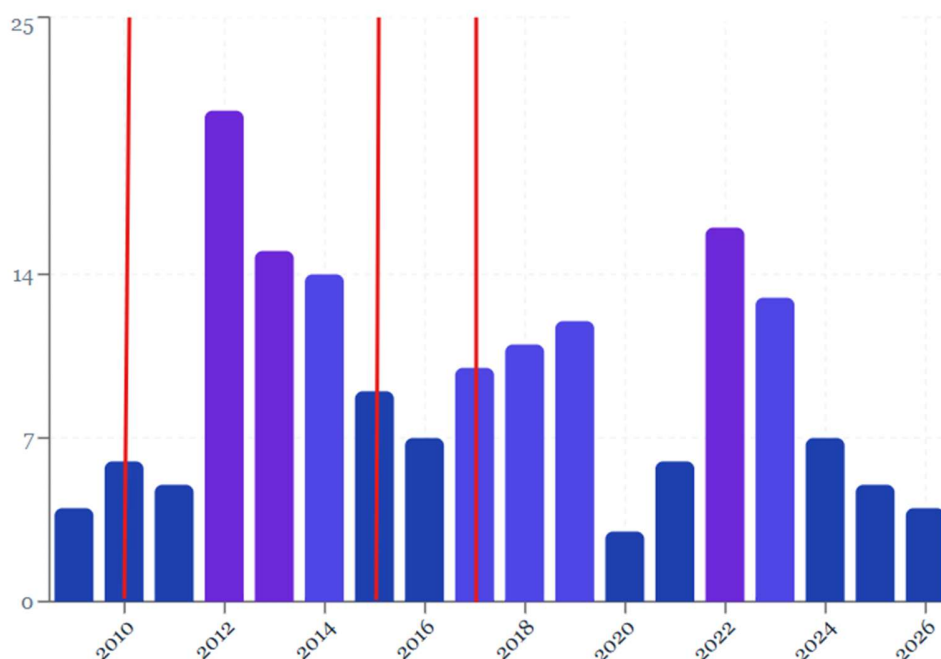
В сравнителноправен аспект, не съществува върховна юрисдикция в ЕС, чиято основна дейност да е предимно или изцяло с чисто тълкувателен характер. Тълкувателните решения са метаправораздавателни актове, чрез които не се разрешават правни спорове със силата на присъдено нещо при прилагане на закона въз основа на конкретни доказани факти. Заслужава да се отбележи, че горното разбиране е идентично и с разбирането на хърватския и румънския конституционен съд във връзка с ефективното гарантиране от страна техните национални върховни съдилища на еднаквото приложение на законите и равенството на гражданите, както беше коментирано по-горе.

Чрез тълкувателна дейност нито е възможно да се обхване целият спектър от противоречиво разрешавани въпроси от съдебната практика, нито може такава практика да бъде предотвратена, защото по замисъл тълкувателните дела се образуват само при наличие на вече възникнала противоречива съдебна практика. Т. е. това е едно *post factum* правно средство, предназначено да коригира вече възникнал системен проблем в съдебната практика. Несъмнено, обаче, публичният интерес е в много по-голяма степен защитен, ако *ex ante* бъдат предотвратено възникването на противоречива съдебна практика по пътя на редовното правораздаване.

Наличната съдебна статистика на ВКС също така не подкрепя твърденията, че ограничаването на правото на касационна жалба е спомогнало за тълкувателната дейност на ВКС. Напротив, налице е липса на взаимовръзка между броя тълкувателни решения, от една страна, и постепенното разширяването на абсолютните ограничения за достъп до касационно обжалване. Такива ограничения, както е известно, са въведени първо през 2010 г. (*увеличение на критериуми ratione valoris*), в последствие през 2015 г. (*увеличение и въвеждане на нови критериуми ratione valoris и въвеждане на критериуми ratione materiae*), и след това през 2017 г. (*увеличение на критериумите ratione valoris*). Ако тези ограничения наистина спомагаха тълкувателната дейност, такова взаимоотношение щеше да е видно от данните от съдебната статистика. Налице е обаче точно обратния феномен, след всяко изменение е налице или спад, или незначително увеличение на тълкувателната дейност. Пиковите в тълкувателната дейност не са свързани с увеличаване на ограниченията по чл. 280, ал. 3 ГПК, което се вижда от графиката по-долу.

Брой тълкувателни решения на българския Върховен касационен съд по години (2007-2026 г.)

Постановени тълкувателни решения по години



Сходни по функция производства съществуват и в други държави от ЕС, като Унгария (хармонизиращи решения (*jogegységi határozat*)), Румъния (преюдициални запитвания (*Hotărâre prealabilă*) и жалба в интерес на правото (*Recursul în interesul legii*)), Франция, Белгия, Люксембург (жалба в интерес на правото (*pourvoi dans l'intérêt de la loi*)) и Холандия (жалба в интерес на правото (*cassatie in het belang der wet*)), като в нито една държава този тип производства нито заместват, нито доминират над редовната правораздавателна дейност на върховните юрисдикции.

5.2. Сравнително-правен преглед на алтернативните способи за контролиране на натовареността на върховната юрисдикция.

Невярно е твърдението, че отмяната на противоконституционните ограничения съгласно чл. 280, ал. 3 от ГПК на правото на касационна жалба, накърняващи и конституционно установената юрисдикция на ВКС, неизбежно би довело до невъзможност за ВКС да осъществява своите публични функции. Видно от законодателната уредба и практика в другите държави от ЕС, върховните юрисдикции са способни да изпълняват своите функции и без такива ограничения. Нещо повече, законодателят разполага с достатъчно други възможности да осигури необходимите условия, при които филтриращите механизми на факултативния или селективния достъп да постигнат подходящо регулиране на натоварването на върховната юрисдикция.

На първо място, такава възможност би дала уредба на съкратено мотивиране на съдебните актове за допускане или недопускане до касация. Такава изрична уредба съществува в редица европейски юрисдикции, включително Германия, Хърватия, Словения, като е била предмет и на конституционен контрол в някои от тях и е била потвърдена като конституционносъобразна¹⁷. Подробното мотивиране на актове, които нито имат сила на пресъдено нещо, нито подлежат на обжалване, нито дават насоки за бъдещо правоприлагане, няма реална практическа стойност нито за страните, нито за публичния интерес, свързан с доброто функциониране на правосъдието.

На второ място, уредбата на съдебните такси в България при фазата по допускане на касационното обжалване предвижда размер от само 15,34 евро. На практика, това прави безплатно обжалването пред върховната юрисдикция в тази фаза. Това несъмнено представлява значителен фактор за стимулиране на страните да подават касационните жалби, като напълно логична последица от практически безплатния характер на производството. Към това следва да се посочи и съдебната таксата при вече допуснатото касационно обжалване в размер на 2 % (два процента), която е два пъти по-ниска от таксата в размер на 4 % (четири процента) за започване на делото на първа инстанция. Така в България е създадена система на съдебните такси, при която се стимулира обжалването на съдебните актове, което коренно се различава от законодателната уредба и практика в повечето държави от ЕС.

На трето място, следва да се посочи друга значителна разлика с останалите върховни юрисдикции в ЕС, а именно липсата на изискване за професионално процесуално представителство. Изискването за приподписване от страна на адвокат или юрисконсулт (чл. 284, ал. 2 от ГПК) е само смекчена версия на тази уредба, присъстваща в другите юрисдикции. Именно професионалното процесуално представителство е значителен спомагателен филтър и средство срещу подаването на неоснователни жалби и злоупотребата с процесуални права.

На четвърто място, в някои от разгледаните юрисдикции е налице механизъм за допускане до обжалване пред върховния съд, в който решаващ орган е и долустоящият второинстанционен (обикновено апелативен) съд¹⁸. По този начин, от една страна, върховният съд се разтоварва изцяло или частично от отговорността и работата си по разглеждане на допускането на жалбите. От друга страна, долустоящите съдилища също имат участие в този процес и допринасят в преценката за необходимостта от коригиране, уеднаквяване или развитие на определена съдебна практика. Това облекчава върховната инстанция и потенциално допринася за по-широка оценка на съдебната практика от страна на съдилищата, от

¹⁷ Решение на Конституционния съд на Република Словения № U-I-302/09 от 12 май 2011 г.

¹⁸ Висшият адвокатски съвет не счита този подход за удачен, а тук се посочва единствено за илюстрация и с цел пълнота на сравнително-правния преглед.

които изхожда, като по този начин практиката се уеднаквява не само вертикално, но и хоризонтално.

Комбинацията от тези специфики на българското законодателство има несъмнено за съвкупен ефект увеличеният обем от неоснователни касационни обжалвания, излишно натоварващи върховната юрисдикция с касационни жалби, които в крайна сметка не се допускат, но въпреки това значително натоварват ограничените ресурси на върховната съдебна инстанция. Разбира се, тази законодателната уредба е напълно в правомощията и в преценката на законодателя, но тя е изцяло въпрос на законодателен избор, а не на липсата на алтернативи. Сравнителноправният преглед доказва, че законодателят разполага с достатъчно възможности, ако желае, да осигури работещи условия за доброто функциониране на филтриращите механизми за достъп до върховния съд, без да посяга на и да отнема процесуалните права на гражданите.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Гражданите не трябва да понасят цялото бреме на институционалните проблеми и затруднения, свързани с натовареността на върховната съдебна юрисдикция, чрез пълното отнемане на техни основни процесуални права, каквото е правото на касационна жалба, дори когато въпросите, повдигнати в хода на процесуална защита, са от значение не само за техния частен интерес, но и от значение за развитие на правото, единството на съдебната практика и еднаквото прилагане на законите.

Уредбата на достъпа до касационно обжалване е въпрос на баланс на ценности между защита на частния и публичния интерес. Законодателният опит и съдебната практика от другите държави в ЕС ясно показват, че прекомерното стесняване на достъпа до върховната юрисдикция в крайна сметка уврежда не само частния, но и публичния интерес, тъй като върховният съд губи реална възможност да изпълнява своята основна функция спрямо цялата правна система, а именно да гарантира еднаквото приложение на законите чрез постановяване на решения по конкретни правни спорове, без което е немислимо и върховенството на правото.

По тези допълнителни съображения и въз основа на правните доводи, изложени в искането, по което е образувано конституционно дело № 5/2026 г., Ви молим да обявите за противоконституционни текстовете на разпоредбата чл. 280, ал. 3 от Гражданския процесуален кодекс, преграждаща касационното обжалване на определени съдебни актове въз основа на критерии съобразно материалния интерес (*ratione valoris*) и съобразно предмета на спора (*ratione materiae*) по

граждански и търговски дела, като противоречащи на чл. 6 и чл. 56 във връзка с чл. 122 и чл. 124 от Конституцията на Република България.

Приложение:

Таблица, обективизираща стойностните прагове по граждански и търговски дела за достъп до касационно обжалване/обжалване пред върховната съдебна инстанция, в държавите-членки на ЕС (*Приложение № 1*).

С уважение, /п/

**адв. Стефан Марчев,
Председател на
Висшия адвокатски съвет**