



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: artch@vas.bg

Изх. № 684

Дата: 08.07.2024 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,
представяван от председателя –
адв. д-р Ивайло Дерменджиев

Относно:
Установяване на противоконституционност на чл.
120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 5 от Конституцията на Република България („КРБ“), в качеството си на Председател на Висшия адвокатски съвет („ВАДВС“), с настоящето отправям искане за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване („КСО“)..

I. ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО

Съгласно чл. 150, ал. 5 КРБ: *Висшият адвокатски съвет може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.*

В практиката си Конституционният съд на Република България („КС“) е посочвал, че правото на ВАДВС по чл. 150, ал. 5 КРБ е *ограничено* до отправяне на искания за установяване на противоконституционност на закон само при *накърняване* на права и свободи на гражданите¹, а именно закрепените в КРБ права, които са присъщи и неотменими на човека и гражданина².

В конституционноправната теория правата на човека и гражданина се групират по следния начин³:

- Лични права и свободи;
- Политически права и свободи;
- Социални, икономически и културни права.

Сред икономическите права традиционно се посочва гарантираното от КРБ право на частна собственост (чл. 17, ал. 3 КРБ), обект на което са всякакви вещи и ценности⁴, включително парични средства.

В систематически план разпоредбата на чл. 120 КСО е ситуирана в Глава Осма „Спорове“ на КСО.

Глава Осма „Спорове“ съдържа уредбата на обжалването по административен и съдебен ред на редица актове на компетентния административен орган, част от структурата на Националния осигурителен институт (напр. разпореждания при неправилно определяне или изплащане на парични обезщетения по глава четвърта, раздели I и II КСО или помощи; откази или неправилно определяне или изменение и за прекратяване на пенсиите, добавките и компенсациите към тях; актове за събиране на сумите по ревизионните актове за начет; задължителни предписания на контролните органи по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО и др.).

Необходимостта от юридическа компетентност при оспорването на посочените в чл. 117 КСО актове се предопределя от сложността на данъчно-осигурителната материя, която непрестанно се увеличава. Това е и причината при обжалването на актове по административен ред увреденото лице да търси и ползва адвокатска помощ. Правото на гражданите да защитават правата си с помощта на адвокат, вкл. и при оспорването по административен ред е основно конституционно право, установено в чл. 56 КРБ, целящо обезпечаване на

¹ Определение № 1 от 29.09.2020 г. на КС по к. д. № 8/2020 г.

² Определение по допустимост от 2.12.2010 г. на КС по к. д. № 14/2010 г.

³ Стойчев, Стефан. Конституционно право. С: Сиела, 2022, с. 231.

⁴ Пак там, с. 261.

ефективна възможност за защита на нарушени или застрашени права пред съдебни органи или администрацията.

Тогава когато оспорваният акт бъде отменен или прогласен за нищожен следва възстановяване на увреденото лице на сумите, заплатени за адвокатската помощ. Това отново е негово конституционноустановено право съгласно чл. 7 от Конституцията на Република България.

Съгласно чл. 120, ал. 2 КСО (Изм. – ДВ, бр. 66 от 2023 г., в сила от 1.08.2023 г.): *При обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платеното възнаграждение за адвокатска защита.*

Посочената разпоредба, преди изменението ѝ гласеше: *При уважаване на жалбата жалбоподателят има право да получи направените от него разноски и платеното възнаграждение за защита съразмерно на уважената част.*

Настоящата редакция на чл. 120, ал. 2 КСО уврежда права и законни интереси на едни от най-уязвимите групи в обществото ни – пенсионери; бременни жени и майки; лица, пострадали при трудови злополуки и други. Атакуваната с настоящето правна уредба е недопустима в една правова държава, в която защитата правата и законните интереси на тези уязвими групи е конституционноустановена (чл. 14 КРБ; чл. 47, ал. 2 КРБ; чл. 51, ал. 3 КРБ) и е държавен приоритет.

Въз основа на изложеното в настоящия раздел I,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Настоящото искане на Висшия адвокатски съвет на основание чл. 150, ал. 5 КРБ е за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 122, ал. 2 КСО, която представлява правна уредба, с която се нарушават права и свободи на гражданите, в частност техни икономически права, които ВАДвС е призван да защитава.

II. ПО ОСНОВАТЕЛНОСТТА НА ИСКАНЕТО

2.1. Противоречие на чл. 120, ал. 2 с чл. 4, ал. 1 КРБ

Съгласно чл. 4, ал. 1 КРБ: *Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.*

В практиката си КС многократно е посочвал, че правовата държава изисква ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба⁵. Противоречивата, неясна или взаимноизключваща се нормативна уредба е нарушение на принципа на правовата държава⁶. КС е посочвал и че „Несъвършенството на закона и противоречието между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията“⁷. В правовата държава всички - и управляващи, и управлявани, са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона⁸.

В практиката си КС е подложил правни норми с различен предметен обхват на конституционна проверка за съответствие с конституционния принцип на правовата държава, прокламиран в чл. 4 КРБ (социалните явления „проституция“ и „просия“ и наказателното им преследване⁹; въвеждане на законови ограничения на основното право на свободно придвижване на гражданите¹⁰, установяването на валидно правно основание за освобождаване от длъжност на председателя на Сметната палата при съблюдаване принципа на непрекъснатост на държавното управление¹¹; същност и предназначение на законодателната дейност¹²; подведомственост на споровете за законността на актовете и действията на административните органи¹³; отнемане в полза на държавата на блага, собственост на трето лице в рамките на наказателно производство¹⁴; бюджетни правомощия на Министерския съвет¹⁵; задължително настаняване за лечение¹⁶; наказателна репресия на граждани, които се занимават с неагресивни форми на просия¹⁷; срокове на отчуждителни процедури¹⁸ и др.).

В конкретния случай разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО установява вътрешнопротиворечива нормативна уредба предвид противоречието ѝ с чл. 7 КРБ (Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица). Това противоречие води и до противоречива съдебна практика. Напр. в рамките на съдебни производства по реда на чл. 118, ал. 3 от КСО, във вр. с чл. 145 и следващите от

⁵ Решение № 3 от 21.03.2012 г. на КС по к. д. № 12/2011 г.

⁶ Пак там

⁷ Решение № 12 от 1.XI.1994 г. на КС на РБ по конст. д. № 12/94 г.

⁸ Решение № 2 от 14.02.2023 г. на КС по к. д. № 1/2022 г.

⁹ Решение № 13 от 27.09.2022 г. на КС по к. д. № 8/2022 г.

¹⁰ Решение № 6 от 29.06.2023 г. на КС по к. д. № 7/2023 г.

¹¹ Решение № 5 от 22.06.2023 г. на КС по к. д. № 5/2023 г.

¹² Решение № 4 от 6.06.2023 г. на КС по к. д. № 3/2021 г.

¹³ Решение № 2 от 14.02.2023 г. на КС по к. д. № 1/2022 г.

¹⁴ Решение № 1 от 24.01.2023 г. на КС по к. д. № 17 от 2022 г.

¹⁵ Решение № 15 от 28.11.2022 г. на КС по к. д. № 10/2022 г.

¹⁶ Решение № 14 от 17.11.2022 г. на КС по к. д. № 14/2022 г.

¹⁷ Решение № 13 от 27.09.2022 г. на КС по к. д. № 8/2022 г.

¹⁸ Решение № 10 от 26.07.2022 г. на КС по к. д. № 21/2021 г.

Административнопроцесуалния кодекс (АПК) някои съдебни състави присъждат адвокатското възнаграждение на увредените лица¹⁹, а други не²⁰.

Дори в производствата по ЗОДОВ се навеждат аргументи от осигурителния орган, че не се дължи обезщетение за лицата, претърпели вреди (заплатени суми за адвокатско възнаграждение) в следствие незаконосъобразните актове на административния орган. Така, напр. в производството по адм. д. № 81/2024 г. на Административен съд - Кърджали процесуалният представител на НОИ се позовава на чл. 120, ал. 2 КСО и, въпреки отменения незаконосъобразен акт на осигурителния орган, твърди, че адвокатското възнаграждение не подлежи на възстановяване поради изменението в чл. 120, ал. 2 КСО²¹.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи и на основополагащия за правото и правовата държава принцип на справедливостта („*Правото като изкуство на справедливото и доброто*“ според легендарната сентенция на Улпиан). С цитираната разпоредба е допуснато държавата, при упражняване на властническите си правомощия чрез НОИ, да причини вреди на граждани, които вреди да няма задължението да обезщети.

Несправедливо е държавата да бъде оправомощена с целия инструментариум на отношенията власт–подчинение да претендира от частноправните субекти различни по вид плащания, при незаконосъобразност на които претенции да няма задължение да обезщети увредените лица.

Предвид изложеното по настоящата т. 2.1, намираме, че нормата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 4, ал. 1 КБР поради установената с коментирания законов режим несправедлива уредба, която е и вътрешнопротиворечива и взаимноизключваща се.

2.2. Противоречие на чл. 120, ал. 2 КСО с чл. 7 КРБ

Съгласно чл. 7 КРБ: *Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове*

В практиката си КС е анализирал правни норми с различен предметен обхват през призмата на конституционния принцип за отговорност на държавата за вреди, установен в чл. 7 КРБ (обжалваемост на административните актове²²,

¹⁹ Решение № 487 от 10.04.2024 г. на АдмС - Шумен по адм. д. № 37/2024 г.; Решение № 3132 от 4.04.2024 г. на АдмС - Пловдив по адм. д. № 2406/2023 г.

²⁰ Решение № 3446 от 7.05.2024 г. на АдмС - Бургас по адм. д. № 2363/2023 г.

²¹ Така и много други: напр. Решение № 1914 от 7.05.2024 г. на АдмС - Хасково по адм. д. № 168/2024 г.; Решение № 582 от 25.04.2024 г. на АдмС - Кърджали по адм. д. № 95/2024 г.; Решение № 579 от 24.04.2024 г. на АдмС - Кърджали по адм. д. № 81/2024 г.; Решение № 503 от 9.04.2024 г. на АдмС - Кърджали по адм. д. № 27/2024 г.;

²² Решение № 14 от 4.11.2014 г. на КС по к. д. № 12/2014 г.

предварително принудително изпълнение на обжалвани актове²³; неизпълнение на съдебните решения от изборната администрация²⁴; разкриване на имената на лица, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност или на бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб²⁵; отговорност при нарушаване на нормативни актове при придобиването на имоти от държавата²⁶ и др.).

В конкретния случай с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО е допуснато държавата да не обезщетява граждани за вреди, причинени от нейни незаконосъобразни актове.

Поради това намираме, че нормата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 7 КРБ като допуска държавата да не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.

2.3. Противоречие на чл. 120, ал. 2 КСО с чл. 56, изр. първо КРБ

В чл. 56 КРБ е уредено основното право на защита на всеки гражданин, "когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси"²⁷.

В практиката си КС е разглеждал предимно правни норми от наказателноправната материя²⁸, но и такива в областта на административното право²⁹.

В своята практика КС е изяснил същността и правната характеристика на правото на защита, уредено в чл. 56 КРБ, като основно, универсално право, "предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени права или законни интереси"³⁰. Правото на защита включва субективното право като гарантирана от закона възможност за действие, както и правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес. То е средство за защита на други застрашени или нарушени права³¹.

КС изрично е посочвал в практиката си, че правото на защита "предполага задължение на 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"³².

²³ Решение № 11 от 10.07.2014 г. на КС по к. д. № 2/2013 г.

²⁴ Решение № 17 от 2.10.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 13/2001 г.

²⁵ Решение № 14 от 30.05.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/2001 г.

²⁶ Решение № 1 от 18.I.1996 г. на КС на РБ по конст. д. № 29/95 г.

²⁷ Решение № 14 от 15.10.2020 г. на КС по к. д. № 2/2020 г.

²⁸ Решение № 13 от 5.10.2021 г. на КС по к. д. № 12/2021 г.; РЕШЕНИЕ № 12 от 30.09.2021 г. на КС по к. д. № 10/2021 г.;

²⁹ Решение № 14 от 15.10.2020 г. на КС по к. д. № 2/2020 г.; РЕШЕНИЕ № 13 от 24.09.2020 г. на КС по к. д. № 5/2020 г.

³⁰ Решение № 15 от 1993 г. по к.д. № 17/1993 г.

³¹ Решение № 3 от 1994 г. по к.д. № 1/1994 г.

³² Решение № 9 от 1998 г. по к.д. № 6/1998 г.

Правото на защита е основно, всеобщо и лично право на гражданите. Като основно право то е неотменимо - чл. 57, ал. 1 КРБ³³. Наличието на действителна възможност за упражняване на правото на защита е условие за ефективността на това право и може да бъде определено като конститутивен (и конституционен) елемент на последното³⁴.

Съществуването в правния ред на разпоредба, съгласно която уведените лица нямат право на платеното възнаграждение за адвокатска защита представлява недопустимо от правния ред ограничаване правото на защита и то на най-уязвимите групи в обществото ни като тези ползвачи обезщетения по реда на КСО.

Поради това намираме, че нормата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи и на чл. 56 КРБ поради въпрепятстване и демотивирани на увредените лица да ползват правна помощ.

Предвид всичко гореизложено,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

От името на Висшия адвокатски съвет на Република България моля да постановите решение, с което да обявите противоконституционност на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване поради противоречието на тази разпоредба с чл. 4, ал. 1; чл. 7 и чл. 56 от Конституцията на Република България.

Приложение:

Заверен препис-извлечение от Протокол №59/20.06.2024 г. от редовно заседание на Висшия адвокатски съвет, обективиращ Решение №1339 на Висшия адвокатски съвет за внасяне на искането в Конституционния съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ

³³ Решение № 11 от 30.IV.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 10/98 г.

³⁴ Решение № 2 от 30.03.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/2000 г.