



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 537 КЛ  
Дата 25.10.24г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

25.10.2024 г.

X 10-00-8 #1/25.10.2024

Signed by: Maria Kuzova Lençerova-Lybomirova

ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш изх. № 480/24.09.2024 г.

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ МАРИЯ ПАВЛОВА - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 28/2024 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 24 септември 2024 г. министърът на правосъдието е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 28 за 2024 г., образувано на 10 юли 2024 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), (обн., ДВ, бр. 110 от 1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 82 от 2024 г.).

Според вносителя на искането разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО в действащата редакция от 1 август 2023 г. (изм., обн., ДВ, бр. 66 от 2023 г.), която предвижда, че при обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платеното възнаграждение за адвокатска защита, е противоконституционна. Изложени са съображения за противоречие с няколко разпоредби на Конституцията на Република България (КРБ):

- с чл. 4, ал. 1 КРБ, поради установената несправедлива уредба, която е вътрешно противоречива и взаимоизключваща се;

- с чл. 7 КРБ, тъй като допуска държавата да не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове и действия на нейни органи и длъжностни лица;

- с чл. 56 КРБ, поради възпрепятстване и демотивиране на увредените лица да ползват правна помощ.

По допуснатото до разглеждане по същество искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО изразявам следното становище:

### **1. Относно съответствието с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България**

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО е приета с преходна и заключителна разпоредба на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2023 г., внесен за разглеждане в 49-ото Народно събрание със сигнатура № 49-302-01-43/05.07.2023 г. По отношение на законопроектите, които се отнасят до бюджета на държавното обществено осигуряване, не се прилагат изискванията за изготвяне на предварителна оценка на въздействието на нормативния акт и за провеждане на обществени консултации с гражданите и юридическите лица, уредени съответно в глава втора и трета от Закона за нормативните актове (ЗНА). Прилага се изискването за мотиви по чл. 28, ал. 1 ЗНА (§ 1а, т. 1 от допълнителните разпоредби на ЗНА). Следва да се отбележи, че оспорваната разпоредба на КСО има самостоятелен характер - не се отнася до уредбата на бюджета на държавното обществено осигуряване за 2023 г. и действието ѝ не е ограничено във времето само до края на 2023 година. Законопроектите за изменение и допълнение на КСО, който урежда по траен начин обществените отношения в областта на държавното обществено осигуряване, следва да бъдат изготвени при спазване на всички императивни изисквания на ЗНА, включително по глава втора и трета. В случая не е била извършена предварителна оценка на въздействието, нито са проведени обществени консултации по смисъла на чл. 18а и чл. 26, ал. 2 ЗНА, които да позволят на всички заинтересовани страни да изразят своите предложения или становища.

В мотивите на вносителя на Законопроекта за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2023 г. е посочено, че с измененията в чл. 120 КСО се цели преодоляването на законодателна празнота относно длъжността на разноските за адвокатски възнаграждения в случаите, когато лицата са били подпомагани от процесуални представители в административното производство по чл. 117 КСО, както и че липсата на правна регламентация води до неяснота за лицата и е предпоставка за възникване на правни спорове. От така изложените мотиви трудно може да се направи извод за необходимост и обосновадост на промените, като се има предвид и предишната редакция на чл. 120, ал. 2 КСО с правна регламентация на длъжността на разноските за адвокатски възнаграждения, но в обратния смисъл: „При уважаване на жалбата жалбоподателят има право да получи направените от него разноски и платеното възнаграждение за защита съразмерно на уважената част.“

В юриспруденцията на Конституционния съд правовата държава се разглежда в два аспекта – формален и материален. Формалният аспект се състои в изискването за спазване на принципа на правната сигурност, последователност, предвидимост и стабилност на

законодателните решения, а материалният се отнася до материалната справедливост<sup>1</sup>. Един от основните компоненти на формалната правова държава според практиката на КС е правната сигурност на законодателните решения. Правната сигурност е свързана неразривно с останалите компоненти на формалната правова държава - последователност, предвидимост и стабилност на законовите разпоредби. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения<sup>2</sup>. Предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а отгук – и на самата правова държава. Правната сигурност се проявява като съществен елемент на върховенството на правото както на национално, така и на общностно ниво<sup>3</sup>. Правната сигурност изисква законовите разпоредби да са ясни, точни, непротиворечиви, достъпни, разбираеми, прецизни, недвусмислени и взаимосвързани<sup>4</sup>.

Непровеждането на обществени консултации, предхождани от предварително изготвена оценка на въздействието на измененията на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО, нарушават принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност, които по смисъла на чл. 26, ал. 1 ЗНА са задължителни при изработването на всеки проект на нормативен акт, като важно условие за справедливост и стабилност на законодателството. Засягането на тези съществени изисквания нарушава принципа на правната сигурност, като формален аспект на правовата държава по чл. 4 КРБ.

## **2. Относно съответствието с принципа за отговорността на държавата за вреди по чл. 7 от Конституцията на Република България**

Основното начало, прогласено в чл. 7 КРБ, че държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, прогласен в чл. 7 КРБ, също е свързано с принципа на правовата държава. Това конституционно начало е доразвито в действащото законодателство – Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, Административнопроцесуалния кодекс, Закона за съдебната власт и други, така че да бъде осигурено реализирането му при нарушения от всякакви органи на държавната власт.

Според оспорената разпоредба на чл. 120, ал. 2 КСО, при обжалване гражданите нямат право на платеното възнаграждение за адвокатска защита. Доколкото не са изложени мотиви във връзка с фактическите основания за законодателните промени, налице е известна неяснота дали законодателят има за цел да ограничи произнасянето на горестоящия

<sup>1</sup> Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г., Решение № 13 от 2018 г. по к. д. № 3/2018 г., Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г., Решение № 10 от 2016 г. по к. д. № 3/2016 г., Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г., Решение № 4 от 2019 г. по к. д. № 15/2018 г., Решение № 14 от 2018 г. по к. д. № 12/2017 г., Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009 г., Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11/2016 г. и др.

<sup>2</sup> Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г., Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г., Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11/2016 г., Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/2011 г. и др.

<sup>3</sup> Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009 г. и Решение № 5 от 2018 г. по к. д. № 11/2017 г.

<sup>4</sup> Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11/1994 г., Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4/2000 г., Решение № 5 от 2002 г. по к. д. № 5/2002 г., Решение № 12 от 2003 г. по к. д. № 3/2003 г., Решение № 3 от 2012 г. по к. д. № 12/2011 г., Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16/2011 г., Решение № 2 от 2013 г. по к. д. № 1/2013 г., Решение № 4 от 2013 г. по к. д. № 11/2013 г., Решение № 12 от 2013 г. по к. д. № 9/2013 г., Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г., Решение № 2 от 2015 г. по к. д. № 8/2014 г., Решение 3 от 2016 г. по к. д. № 6/2015 г., Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г., Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11/2016 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г., Решение № 17 от 2018 г. по к. д. № 9/2018 г., Решение № 5 от 2019 г. по к. д. № 12/2018 г.

административен орган по направените разноси съразмерно на уважената част от жалбата, или напълно да лиши гражданите от правото да искат от съда обезщетение за разносните, направени при обжалване по административен ред на отменения незаконосъобразен административен акт. Допускането на втората възможност е в пряко противоречие с конституционното начало по чл. 7 КРБ.

### **3. Относно съответствието с основното право на защита по чл. 56 от Конституцията на Република България**

В етап 214 от Националният план за възстановяване и устойчивост на Република България беше заложено изпълненото важна реформа в областта „Достъпно, ефективно и предвидимо правосъдие“. Съгласно международното и европейското право в областта на правата на човека всяка държава – членка на Европейския съюз, трябва да предвиди в националното си законодателство мерки за насърчаване уреждането на спорове от извънсъдебни органи, които са част от ефективните правни средства за защита на гражданите, за които разходите по завеждане на дело пред съда са твърде високи. С цел подобряване на достъпа до правосъдие държавите членки следва да създадат алтернативни, извънсъдебни процедури за разрешаване на спорове по гражданскоправни и търговскоправни въпроси. В изпълнение на тази реформа Министерството на правосъдието подготви проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ, който беше приет от 48-ото Народно събрание на 16 декември, 2022 г. и обнародван в Държавен вестник, бр. 102 от 2022 г. Със законодателните промени се разшири приложното поле на съществуващите видове правна помощ както по отношение на предметния обхват, така и по отношение на кръга на ползвателите на правна помощ. Освен в съдебни производства, правна помощ вече може да се ползва и по административнонаказателни производства, административни производства за издаване и оспорване на индивидуални административни актове, както и производства и процедури пред други извънсъдебни органи – арбитраж и медиация. Промените в Закона за правната помощ въведоха и допълнителен необходим механизъм за подобряване на достъпа до правна помощ - освобождаване на гражданите от заплащане на съдебни такси и разноси по граждански, административни и наказателни производства в случаите, когато им е предоставена правна помощ, защото не разполагат със средства за заплащане на адвокат, желаят да имат такъв и интересите на правосъдието изискват това. В кръга на лицата, които имат право да ползват правна помощ, бяха включени нови категории лица от социално уязвими групи - лицата с физически и ментални увреждания, лицата, получили закрила по реда на Закона за убежището и бежанците, както и лицата, чието запрещение се иска или са поставени под запрещение. Разпоредбите на Закона за хората с увреждания предвиждат чрез съответните органи да се осигури ефективен достъп до правосъдие и правна защита на тези хора, имащи нужда от такава основно в областта на социалните им права, при всички форми на дискриминация, насилия и злоупотреба, като се има предвид, че рискът те да бъдат обект на подобни нарушения и престъпления е по-висок.

Социално уязвимите групи от населението съставляват основната част от осигурените лица, които имат право на обезщетения, помощи и пенсии за сметка на държавното обществено осигуряване в случай на настъпване на предвидените в чл. 2 КСО осигурителни рискове, включително неработоспособност, инвалидност, старост. Тези лица са потенциалните адресати на административни актове по КСО – актове за парични

обезщетения и помощи, разпореждания, пенсии и други, които административни актове подлежат на обжалване по административен ред съгласно чл. 117, ал. 1 КСО пред ръководителя на териториалното поделение на Националния осигурителен институт. Жалбоподателите може да се обърнат за защита към съда, само след като са упражнили правото на жалба по административен ред (арг. чл. 118, ал. 1 КСО), което предполага ангажиране на процесуален представител още по повод на административното производство по обжалване. Тъй като горестоящият административен орган извършва контрол както законосъобразност, така и по целесъобразност, и може да реши въпроса по същество, необходимо е обжалването на административния акт да бъде достатъчно добре подготвено, с оглед изясняването на всички правни и фактически обстоятелства по случая. Гражданите обикновено не разполагат с необходимата квалификация и подготовка, за да се представляват сами и да защитят ефективно своите права, а в случаите, когато попадат в социално уязвими групи, тази възможност е още по-ограничена. Осигуряването на ефективните правни средства за защита на гражданите от социално уязвими групи предполага не само осигуряване на достъп до безплатна правна помощ, но и улеснения при ползването на правна помощ за тяхна сметка. Забраната за възстановяване на разноските за адвокатска защита в административното производство, въведена чрез разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО, е от естество да ограничи възможността за ползване на адвокатска защита от гражданите, включително лица от социално уязвими групи от населението. Авансовото 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.

Предвид гореизложените съображения изразявам становище, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване противоречи на основните начала, прогласени в чл. 4, ал. 1, чл. 7 и чл. 56 от Конституцията на Република България.

**С УВАЖЕНИЕ,**

25.10.2024 г.

**X**

---

МАРИЯ ПАВЛОВА  
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО  
Signed by: Mariya Encheva Pavlova