

До Конституционния съд
на Република България

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 543 К1
Дата 31.10.24г.

ПРАВНО МНЕНИЕ

от доц. д-р Райна Койчева,

ЮФ на УНСС

по к. д. № 28 от 2024 г.

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

С определение на Конституционния съд от 24.09.2024 г. бях поканена да дам правно мнение по к. д. № 28 от 2024 г., образувано по искане на Висшия адвокатски съвет на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (КСО).

Като Ви изказвам своето искрено уважение, предоставям на вниманието Ви своето правно мнение:

С изменението на КСО, обнародвано в ДВ, бр. 66 от 2023 г., в сила от 01.08.2023 г., беше изменена разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса, предвиждаща до този момент **правото на жалбоподателя** при обжалване по административен ред на актове на Националния осигурителен институт (НОИ) в случай на уважаване на жалбата му да получи направените от него разноски и платно възнаграждение за защита, съразмерно на уважената част. Вместо това законодателят предвиди, че при обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платено възнаграждение за адвокатска защита. Така с цитираното изменение на КСО това право на жалбоподателя беше отменено.

Смятам, че новата редакция на нормата на чл. 120, ал. 2 КСО е противоконституционна поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 7 и чл. 56 от Конституцията на Република България (КРБ), което ще бъде обосновано по-долу.

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

Нормата на чл. 4, ал. 1 КРБ гласи: *„Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“*. В правната доктрина се утвърждава, че *„правовата държава е възможна само в гражданското общество, в което човекът с неговите права, свободи и законни интереси е най-висша ценност“*¹. Лишаването на жалбоподателя от правото да му бъдат възстановени направените разноски за правна помощ противоречи на това разбиране за правова държава, защото накърнява неговите права и законни интереси.

Изразът *„правова държава“* означава също, че правилата, установени в Конституцията и законите, важат за **всички** правни субекти², включително и за държавата като правен субект в лицето на нейните органи. Освобождаването на един държавен орган, а именно НОИ, от задължението да обезщети вредите, причинени на граждани вследствие на издадени от него незаконосъобразни актове, противоречи на принципа на правовата държава.

Ето защо смятам, че е налице противоречие на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО, която гласи: *„При обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платено възнаграждение за адвокатска защита“*, с нормата на чл. 4, ал. 1 КРБ, която гласи: *„Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“*.

¹ Стойчев, Ст. – В: Конституция на Република България. Коментар. Авторски колектив. Сиела, С., 1999, с. 34.

² В този смисъл и Стойчев, Ст., Цит. съч. с. 34.

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

Нормата на чл. 7 КРБ гласи: *„Държавата отговаря за вреди, причинени от актове и действия на нейни органи и длъжностни лица“*. Следователно отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите от актове и действия на държавни органи и длъжностни лица, е предвидена на ниво Конституция и не може да бъде отменена със законова разпоредба. Изключването на отговорността на осигурителния орган за вреди, причинени на гражданите от незаконосъобразни актове на негови длъжностни лица, не само противоречи на чл. 7 КРБ, но и на принципа на справедливостта, прогласен в Преамбюла на Конституцията. Освен това то лишава гражданите от една от най-важните гаранции за законосъобразност на издадените административни актове – отговорността на държавния орган.

На общо основание в израза *“вреди, причинени от актове и действия на нейни органи и длъжностни лица“* се включват и адвокатските разноски, които гражданите са принудени да правят при обжалване по административен ред на актовете на НОИ, тъй като за тях това са вреди, причинени от незаконосъобразността на обжалвания административен акт.

С оглед на гореизложеното, смятам, че е налице противоречие на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО, която гласи: *„При обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платено възнаграждение за адвокатска защита“* с чл. 7 КРБ, който гласи: *„Държавата отговаря за вреди, причинени от актове и действия на нейни органи и длъжностни лица“*.

3. Противоречие на чл. 120, ал. 2 КСО с чл. 56 КРБ

Напълно съм съгласна с изложеното от Висшия адвокатски съвет мнение, че сложността на осигурителноправната материя предопределя необходимостта от ползването от гражданите на компетентна юридическа помощ при обжалване на актовете на осигурителния орган не само по

съдебен, но и по административен ред. Следва да се отбележи също така, че предвидения в КСО административен ред за обжалване на актовете на осигурителния орган е задължителен етап, преди да се премине към съдебния ред за обжалване, така че той не може да бъде пропуснат.

Правото на гражданите да ползват адвокатска помощ при защитата на своите права, включително и при оспорване по административен ред, произтича от нормата на чл. 56 КРБ, чието изречение първо гласи: *„Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси“*. Систематичното място на тази разпоредба е в Глава II „Основни права и задължения на гражданите“, което означава, че правото на защита на гражданите, когато са нарушени или застрашени техни права или законни интереси, е основно конституционно право и като такова е неотменимо съгласно чл. 57, ал. 1 КРБ.

Нещо повече, съгласно изр. 2 на чл. 56 КРБ в държавните учреждения гражданите могат да се явяват и със защитник. По аргумент за по-силното основание, щом те могат да се явяват със защитник в държавните учреждения, то могат и да обжалват техните актове по административен ред с помощта на защитник. Ако обаче те не могат да си върнат разноските за адвокатска защита в случаите, когато жалбата им бъде уважена и обжалваният акт бъде отменен, то това би могло да се яви пречка те да ползват такава. Още повече, че в осигурителноправните спорове обикновено страна са лица, спрямо които е настъпил осигурен социален риск, водещ до загуба на трудовия им доход, т.е. лица в по-уязвимо социално положение. Недопустимо е реализирането на едно основно конституционно право на гражданите да бъде поставено в зависимост от тяхното материално положение и от наличието на парични средства.

С оглед на гореизложеното, смятам, че е налице противоречие на чл. 120, ал. 2 КСО, която гласи: *„При обжалване по административен ред жалбоподателят няма право на платено възнаграждение за адвокатска*

защита”, с чл. 56 КРБ, който гласи: „Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник”.

Съвсем друг е въпросът, че е възможно недобросъвестни граждани да злоупотребят с това свое право и да уговорят с адвоката си прекомерно високо възнаграждение, ощетявайки по този начин бюджета на административния орган (НОИ). Това обаче не променя факта, че нормата на чл. 120, ал. 2 КСО е противоконституционна и като такава следва да бъде отменена. Посоченият проблем трябва да бъде решен по законодателен път, като се предвиди ограничение на адвокатските разноски, подлежащи на възстановяване от осигурителния орган, но не и като въобще се отказва на гражданите възстановяването им.

В заключение смятам, че нормата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване е противоконституционна поради противоречие с чл. 4, ал. 1, с чл. 7 и с чл. 56 от Конституцията на Република България.

30.10.2024 г.

С уважение:

/доц. д-р Райна Койчева/