



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ

Изх. № 1029-40-3517#1  
Дата 18.10.2024г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Вх. № 532 К1  
Дата 23.10.2024г.

ДО  
ГОСПОЖА ПАВЛИНА ПАНОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

На Ваш № 480/24.09.2024 г.

**ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ  
ОТ НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ  
ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ  
ВЕСЕЛА КАРАИВАНОВА-НАЧЕВА  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 28/2024 г.**

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

В Националния осигурителен институт (НОИ) с вх. № 1029-40-3517 от 25.09.2024 г. е получено копие от искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (КСО).

В изпълнение на предоставената ни възможност и в определения от Съда срок, изразявам следното становище:

В искането за обявяване на противоконституционност е застъпена тезата, че нормата на чл. 120, ал. 2 от КСО противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) поради установена несправедлива уредба, която е вътрешнопротиворечива и взаимоизключваща се. Изложени са аргументи за противоречие и с чл. 7 от Конституцията, тъй като според вносителя се създава възможност държавата да не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Наведени са и аргументи за противоречие с чл. 56 от Конституцията поради възпрепятстване и демотивиране на увредените лица да ползват правна помощ.

Националният осигурителен институт не подкрепя изразеното в искането за обявяване на противоконституционност становище и счита, че нормата на чл. 120, ал. 2 от КСО не противоречи на Конституцията на Република България, поради следното:

**1. По твърденията за противоречие с чл. 4, ал. 1 от КРБ**

Съответствието на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КСО с разпоредбите на Конституцията на Република България може да бъде обосновано от характера на

производства, които се развиват пред длъжностните лица на НОИ, в това число и във фазата на оспорване по административен ред.

Доколкото в Кодекса за социално осигуряване не се съдържат специални правила във връзка със започването, провеждането и приключването на административните производства, приложение намират принципите и общите правила на Административнопроцесуалния кодекс (АПК), в това число принципът на служебното начало, прогласен в чл. 9 от АПК и принципът на достъпност, публичност и прозрачност, прогласен в чл. 12 от АПК.

Съгласно чл. 9, ал. 2 от АПК административният орган събира всички необходими доказателства и когато няма искане от заинтересованите лица, като на основание ал. 4 от същия текст той осъществява процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса – предмет на производството.

При изследване както на разпоредбите на КСО, така и на подзаконовите актове по неговото прилагане – Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (НПОС), Наредбата за паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване (НПОПДОО), Наредбата за отпускане и изплащане на паричните обезщетения за безработица (НОИПОБ), Наредбата за установяване, разследване, регистриране и отчитане на трудовите злоупотреби (НУРРОТЗ) е видно, че длъжностните лица и органите на НОИ са задължени не само да съберат всички относими, допустими и необходими доказателства за определяне правото и размера на паричните обезщетения, помощите и пенсиите, изплащани от държавното обществено осигуряване (ДОО), но и да напътстват страните с оглед защитата на техните права и законни интереси.

Така например, заявяването на права се осъществява посредством стандартизирани образци и формуляри, чието попълване е изключително опростено за правоимащите лица (арг. от чл. 1, ал. 1 от НОИПОБ, чл. 1, ал. 1 от НПОС, чл. 3, ал. 1 от НУРРОТЗ), като в част от случаите – при изплащане на паричните обезщетения заявяването на права дори става чрез осигурителя (арг. от чл. 8 и следващи от НПОПДОО). На следващо място, законът е въвел задължение за органите на НОИ при прието заявление с нередовни или липсващи документи да уведомят заявителя за това обстоятелство, като му предоставят достатъчен срок за отстраняване на нередовностите, едва след изтичането на който длъжностното лице, след прилагане на служебното начало, е длъжно да се произнесе **по същество** по наличните редовни документи (арг. от чл. 29 от НПОПДОО и чл. 1, ал. 6 от НОИПОБ). Предвид продължителността на плащането и значимостта за една от най-уязвимите социални групи – пенсионерите, този принцип е дори още по-засилен при отпускането на пенсиите. Така, на основание чл. 1, ал. 5 от НПОС длъжностното лице по пенсионно осигуряване, дори и при приети нередовни и/или липсващи документи, първо следва да извърши всички възможни действия по служебното им набавяне и едва когато това е невъзможно – да укаже на заявителя нередовностите и да му предостави достатъчно дълъг едномесечен срок за поправянето им, а след неговото изтичане трябва да се произнесе по наличните редовни документи по същество.

В този смисъл, в производства по издаване на индивидуални административни актове от органите на НОИ на страните – гражданите и организациите не са необходими специални правни знания или умения, които да правят ангажирането на процесуален представител с юридическо образование, в това число – адвокат, задължително. Достатъчно е лицето да подаде заявление, съобразено с изискванията на чл. 29 от АПК, които са приложими при заявяване на каквато и да е услуга, като се идентифицира и посочи житейските факти, които обуславят претендираното право – навършване на възраст, установяване на трайна неработоспособност, прекратяване на правоотношението и т.н.

Видно от нормата на чл. 117, ал. 3 от КСО, във връзка с която се прилага и чл. 120, ал. 2 от КСО, при оспорване по административен ред директорът на съответното териториално поделение действа като инстанция по същество. Поради това по отношение на неговото произнасяне се прилагат всички общи правила, принципи и разпоредби, които се прилагат и в производства по издаване на индивидуални административни актове в

АПК, КСО и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, в т.ч. чл. 9 и чл. 12 от АПК. С оглед на това, аргументите, изложени по-горе във връзка със засиленото служебно начало и задължението за оказване на пълно съдействие на лицата са напълно валидни и за контролното административно производство по чл. 117, ал. 3 от КСО.

Доказателство, че за участие в административните производства, в това число и в производството по административно оспорване, не се изискват непременно юридически знания и умения е и нормата на чл. 18 от АПК, уреждаща представителството на гражданите и организациите пред административните органи. Така, на основание чл. 18, ал. 1 от АПК, който намира приложение и в производството по административно оспорване, гражданите и организациите се представляват по закон и по пълномощие по реда на Гражданския процесуален кодекс, а неперсонифицираните организации се представляват от определено от членовете на организацията лице. Съгласно ал. 2 на същата разпоредба, пред административните органи гражданите и организациите могат да се представляват с писмено пълномощно с нотариална заверка на подписа и **от други граждани или организации.**

Горното е още по-явно от принципа на достъпност, публичност и прозрачност, прогласен с разпоредбата на чл. 12 от АПК и по-конкретно с ал. 3, съгласно която по производствата по този кодекс не се събират държавни такси и **не се заплащат разноски, 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 този кодекс. След като общият принцип на АПК е за недължимост на разноски в административните производства както по издаване, така и по оспорване на административни актове, текстът на чл. 120, ал. 2 от КСО не само не въвежда изключение или противоречие с общия принцип, а тъкмо напротив – общият принцип на административния процес се закрепва изрично в нарочна норма на специалния закон.

Това е видно и от мотивите към проекта на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2023 г., с който е изменена разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КСО, приет на 26.07.2023 г. и в който ясно е инкорпорирана целта и търсения резултат от законодателната промяна, а именно: „... С измененията в чл. 120 от КСО се цели преодоляването на законодателна празнота по отношение дължимостта на разноските за адвокатски възнаграждения в случаите, когато лицата са били подпомагани от процесуални представители в административното производство по чл. 117 от КСО...“

В този смисъл, да бъде възприето, че чл. 120, ал. 2 от КСО противоречи на чл. 4, ал. 1 от КРБ би означавало обосноваване на тезата, че чл. 12, ал. 3 от АПК противоречи на чл. 4, ал. 1 от КРБ, което е лишено от всякаква правна, житейска и фактическа логика.

Видно от всичко изложено, разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КСО не противоречи на чл. 4, ал. 1 от КРБ, както се твърди в искането за обявяване на противоконституционност. Тъкмо напротив – тя 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 от КСО. Именно поради това не е налице и противоречива, неясна или взаимоизключваща се нормативна уредба, както се твърди в искането, а докрай е проведен принципът на достъпност на административните производства по издаване и по административно обжалване на индивидуалните административни актове на органите на НОИ.

Този извод е още по-важим, отнесен към оспорването по административен ред на актовете на органите на НОИ. Видно от съдържанието на чл. 117, ал. 2 от КСО, специалният закон не поставя каквито и да било изисквания към формата, съдържанието, мотивите или обосноваването на жалбите. Не са предвидени задължителни изисквания за формата или способите на доказване на твърдените от лицето факти и обстоятелства. Не са предвидени и ограничаващи канали за комуникация с администрацията или за подаване на жалбата. Именно поради това 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.

По отношение на съдържанието и реквизитите на жалбата, по която започва административното производство по оспорване се прилагат общите изисквания на чл. 85 от АПК. Данни за жалбоподателя обичайно се посочват във всички видове искания, жалби, възражения и т.н., т.е. не се изискват каквито и да било специални знания или умения, а възраженията относно оспорвания акт, тяхното основание и искането се формулират в свободен текст. Практиката показва, че за образуване на производство по оспорване е достатъчно лицето просто да заяви „не съм доволен от...“. Не се изисква посочването на каквито и да било нормативни основания, по никакъв начин не се изисква формулирането на нарочен петитум, нито обосноваване с прилагането на закони, отношения между нормативни разпоредби, познаване на съдебната практика и т.н.

Както бе посочено и по-горе, 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, а в този смисъл – и служебното изясняване на всички относими към спора факти и обстоятелства, събиране на доказателства, напътването на лицата, които не разполагат със специални знания и умения как да осъществят своята защита.

С оглед на горното, ангажирането на адвокатска защита, за която да се претендират адвокатски възнаграждения в административното производство по обжалване актовете на длъжностните лица и органите на НОИ не е задължение, а е право на лицата. Именно те избират как да осъществят своята защита. В случая не е налице противоречива, неясна или взаимоизключваща се нормативна уредба, нито нарушение на принципа на правовата държава, а още по-малко противоречие на нормата на чл. 120, ал. 2 от КСО с тази на чл. 4, ал. 1 от КРБ, поради което и искането за обявяване на противоконституционност на чл. 120, ал. 2 от КСО се явява неоснователно.

## **2. По твърдението за противоречие на чл. 120, ал. 2 от КСО с чл. 7 от КРБ**

Както бе посочено и по-горе, на основание чл. 117, ал. 3 от КСО, задължителното административно производство по обжалване, макар да се окачествява като контролно производство, се явява инстанция по същество. Поради това за съответния ръководител на териториално поделение се прилага не само принципът на служебното начало по чл. 9 от АПК, но и задълженията за всестранно изясняване на всички факти и обстоятелства по случая, за събиране на всички относими, необходими и допустими доказателства, дори и когато няма искане за това от правоимащото лице. Именно поради това директорът на териториалното поделение може да събира нови доказателства, в т.ч. да приобщава новосъздадени и новооткрити такива, както и да изяснява новонастъпилите факти и обстоятелства по случая, които са от значение за правата и задълженията на лицето.

В този смисъл, след като е инстанция по същество, в хода на производството по чл. 117 от КСО може да се достигне до извод, че към датата на постановяване на съответния индивидуален административен акт, същият е бил правилен и законосъобразен, постановен при пълнота на доказателствата и обоснован въз основа на пълното им разглеждане в тяхната взаимовръзка, но промяната в обстоятелствата и/или представянето на нови доказателства да обосновават различна от първоначалната преценка за правото и/или размера на обезщетението или пенсията, изплащани от ДОО.

Така например, между датата на постановяване на обжалвания акт и датата на подаване на жалбата, както и на произнасянето по нея, е възможно да настъпят нови факти и обстоятелства или да бъдат събрани нови доказателства, които не са съществували или които обективно не е могло да бъдат установени, или чието събиране дори е било препятствано от заинтересованото лице.

Такива обстоятелства например могат да бъдат подаването, визуализирането, коригирането и/или заличаването на данни в Регистъра на осигурените лица по реда на чл. 5, ал. 4 от КСО, които не са били налични към датата на постановяване на оспореното разпореджане (предвид разпоредбите на чл. 54к и чл. 54м от КСО), предоставяне на последваща коригираща и/или уточняваща информация от чужда компетентна институция

при прилагането на европейски регламенти и международни договори, внасяне на дължими осигурителни вноски от самоосигуряващите се лица след постановяване на разпореждането за отказ за отпускане на парично обезщетение за временна неработоспособност или на обезщетение за бременност и раждане, което внасяне обаче обосновава възникване на правото. Вследствие на това практиката познава множеството случаи, при които административните актове се отменят в производството по чл. 117 от КСО именно поради наличието на нови факти и обстоятелства, а не поради незаконосъобразност на оспорвания акт към датата на издаването му.

С оглед на това 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 от КСО държавата не отговаря за вреди, причинени от незаконни актове. Тъкмо напротив – чрез текста на чл. 120, ал. 2 от КСО е отчетена спецификата на производствата пред органите на НОИ, проведен е принципът на достъпност, закрепен в чл. 12, ал. 3 от АПК и са създадени гаранции срещу заобикалянето на закона и неправомерното разходване на публичен ресурс. В този смисъл и не е налице твърдяното противоречие с текста на чл. 7 от Конституцията на Република България.

### **3. По твърдението за противоречие на чл. 120, ал. 2 от КСО с чл. 56, изр. първо на КРБ**

На основание чл. 56, изр. първо от КРБ всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси.

Както е посочено и в Решение № 14 от 4 ноември 2014 г. по конституционно дело № 12 от 2014 г. „По силата на чл. 56 от Конституцията правото на защита представлява основно право, чието съдържание обхваща оправомощаването на всяко лице, попадащо в националната юрисдикция, със своите **самостоятелни** активни действия да се противопоставя на възможните източници на нарушаване или застрашаване на неговата правна сфера. То е универсално процесуално право, предназначено да служи като гаранция за реализацията на другите основни права и конституционно признати интереси на правните субекти.

Правото на защита няма единствено инструменталното значение на средство за обслужване на останалите основни граждански права. То е самостоятелно право със собствена ценност, чието упражняване е насочено към реално утвърждаване на човешкото достойнство. Чрез него се налага длъжмото от държавата и другите правни субекти въздържане от посегателства върху личната сфера на гражданина. В този контекст правото на защита освен всеобщо универсално право представлява и лично гражданско право. Чрез него се обезпечава реализацията не само на конституционно признатите права и интереси, но и на правата и интересите, които имат друг законен източник (вж. Решение № 3 от 1994 г. по к.д. № 1 от 1994 г.).

Правото на защита обвързва всички държавни органи в пределите на своята компетентност да съдействат на лицето със засегнати права да преодолее последиците от нарушението, съответно – от застрашаването. Несъмнено сред адресатите на това задължение са и органите на централната и местната изпълнителна власт. Понякога обаче процесуалните отношения между гражданина и администрацията не водят до дължимия правовъзстановителен ефект. Затова пътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит. В условията на състезателност и публичност съдилищата осигуряват разкриването на истината и точното прилагане на закона. Само в съдебния процес засегнатото лице се изправя като равнопоставено на нарушителите. Това намира израз в прогласения в чл. 121, ал. 2 от Конституцията принцип на равенство на страните в състезателното съдебно производство, което се развива между него и съответната администрация по повод на искането за защита на засегнатите права и интереси“.

В контекста на цитираното решение, нормата на чл. 120, ал. 2 от КСО по никакъв начин не накърнява правото на защита и не противоречи на чл. 56, изр. първо от КРБ, т.к. нито препятства възможността на лицето да оспорва актовете на длъжностните лица на НОИ по реда на чл. 117 от КСО, които по негово мнение накърняват правата и законните

му интереси, още по-малко препятства достъпа до правото на съдебна защита чрез обжалване решенията на директора на съответното териториално поделение по реда на чл. 118 и чл. 119 от КСО.

Правото на защита в производството по административно оспорване на актовете на органите на НОИ е гарантирано, както бе описано по-горе, от насрещното задължение на решаващия административен орган изцяло служебно да провери законосъобразността на оспорения акт, независимо от това на какво се позовава жалбоподателя, да събере и разгледа в тяхната съвкупност относимите доказателства, независимо дали същите са посочени от оспорващия, при произнасянето си да изясни всички факти и обстоятелства, имащи значение към спора, да се мотивира, както и от разпределението на тежестта на доказване при осъществяването на съдебен контрол по законосъобразността на издаденото от него решение.

Правото на защита в пенсионните производства и производствата, свързани с паричните обезщетения и помощи, по никакъв начин не е обвързано с представляване от адвокат. Както беше посочени по-горе, на основание чл. 18 от АПК, гражданите могат да бъдат представлявани пред административните органи, вкл. в производствата по административно оспорване, по реда на чл. 32 от ГПК - от адвокатите, от родителите, децата или съпругът и от други лица, упълномощени с нотариално заверено пълномощно. В този смисъл, кръгът от лица, които правоимащото лице може да упълномощи да го представляват пред административните органи, не се ограничава само до адвокатите.

Разбирането, че неизползването на адвокат за процесуален представител не само не опорочава, но и е проявление на гарантираното право на защита в производствата по оспорване актовете на органите на НОИ, е обективизирано с правилото на чл. 212, ал. 3 от АПК. Съгласно него касационната жалба, с изключение на дела по Закона за административните нарушения и наказания, дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване и подпомагане, дела, по които жалбоподателят е освободен от държавна такса или е лице, лишено от свобода с влязла в сила присъда, се приподписва от адвокат или юрисконсулт, освен когато жалбоподателят или неговият представител има юридическа правоспособност.

След като участието на адвокат по пенсионните дела и по делата за социално осигуряване не е задължително дори в касационното производство пред Върховния административен съд, по аргумент на по-силното основание, неговото неучастие в административното производство по чл. 117 от КСО не нарушава правото на защита. Поради това и чл. 120, ал. 2 от КСО не противоречи на чл. 56 от Конституцията на Република България.

#### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложените аргументи, моля да отхвърлите изцяло искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КСО, като постановите, че същата не противоречи на Конституцията на Република България.

**ПОДУПРАВИТЕЛ:**

**ВЕСЕЛА КАРАИВАНОВА-НАЧЕВА**

