

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ТЪЛКУВАТЕЛНА
ДЕЙНОСТ

2024

Тълкувателни постановления на Общото събрание на колегията от Върховния касационен и Върховния административен съд

Тълкувателни решения и определения на Общото събрание на колегията на Върховен административен съд

Година XVIII

Периодично издание, 2025 г.

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор
Георги Чолаков

Заместник главни редактори
Мариника Чернева, Любомир Гайдов

Редакционен съвет
Ваня Анчева, Йовка Дражева, Георги Колев, Татяна Хинова, Емилия Миткова, Бисерка Цанева, Марио Димитров, Сибила Симеонова

Коректор
Емилия Стоянова

www.sac.justice.bg

© Върховен административен съд, 2025
© Издателство Сиела Норма АД, 2025

Препечатването на материали от настоящото издание е възможно само с писменото разрешение на главния редактор и на издателство Сиела Норма АД

СЪДЪРЖАНИЕ

**ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН И ВЪРХОВНИЯ
КАСАЦИОНЕН СЪД..... 5**

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 1
ОТ 19.03.2024 Г. ПО Т.Д. № 4/2022 Г. 5

ТЪЛКУВАТЕЛНО ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 2
ОТ 26.03.2024 Г. ПО Т.Д. № 1/2023 Г. 23

**ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ И
ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ
НА КОЛЕГИИТЕ НА ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД 29**

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 1
ОТ 26.02.2024 Г. ПО Т.Д. № 1/2022 29

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 2
ОТ 26.02.2024 Г. ПО Т.Д. № 5/2023 42

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 3
ОТ 11.04.2024 Г. ПО Т.Д. № 3/2023 61

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 4
ОТ 11.06.2024 Г. ПО Т.Д. № 2/2022 76

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 5
ОТ 25.06.2024 Г. ПО Т.Д. № 5/2021 114

ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД И ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 1

София, 19.03.2024 г.

Върховният административен съд – ОСС от НК на ВКС и I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и четвърти януари две хиляди и двадесет и четвърта година разглежда докладваното от съдиите Станимир Христов и Красимира Медарова тълкувателно дело 4/2022 г.

Производството е по реда на чл. 124 и следващите от Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 4/2022 г. е образувано с разпореждане на председателите на ВАС и ВКС от 25.07.2022 г. по искане на министъра на правосъдието за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на ВКС и съдиите от Първа и Втора колегии на ВАС по следния въпрос:

„Едно или няколко отделни административни нарушения извършва лице, което без необходимото по закон съгласие използва чрез публично изпълнение на запис повече от едно музикално произведение, съгласно разпоредбата на чл. 97, ал. 1, т. 5, пр. 1 от Закона за авторското право и сродните му права във връзка с

чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания?“.

Видно от цитираните в искането съдебни актове по приложението на текста на чл. 97, ал. 1, т. 5 от Закона за авторското право и сродните му права (ЗАПСП) е налице противоречива съдебна практика, която съдържа две становища.

Първото становище е, че чрез публичното изпълнение на запис на повече от едно музикално произведение без необходимото по закон съгласие и в нарушение на закона се осъществяват толкова административни нарушения, колкото е броят на използваните произведения и всяко от тях осъществява състав на отделно административно нарушение по чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП, поради което подлежи на самостоятелна санкция, която следва да се изпълни отделно. Становището е мотивирано по съображения, че фактическият състав на административното нарушение се обвързва от броя на защитените музикални произведения (които се изпълняват публично на запис), за които липсва съгласие относно тяхното използване. Счита се, че „всяко музикално произведение е обект на защита на авторското право, поради което неспазването е отделно неизпълнение на задължение към държавата и съответстващото му административно наказание“. Всяко произведение е самостоятелен обект на защита, поради което изпълнението на всяко отделно произведение следва да се квалифицира като отделно административно нарушение и да се наложат отделни санкции за отделните нарушения.

Второто становище е, че използването чрез публично изпълнение на запис на музикални произведения (две или

повече) без необходимото по закон съгласие и в нарушение на ЗАПСП съставлява едно административно нарушение независимо от броя на изпълнените музикални произведения и подлежи на санкциониране като самостоятелно нарушение, за което се определя едно административно наказание. Мотивите в подкрепа на второто становище се състоят в това, че нарушението по чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП под формата на използване чрез публично изпълнение на запис на музикални произведения има за изпълнително деяние самото публично изпълнение на произведения в нарушение на закона, като броят на използваните произведения е ирелевантен спрямо броя на административните нарушения и се отчита само при индивидуализацията на наказанието.

За да се произнесе по поставения въпрос – „Едно или няколко отделни административни нарушения извършва лице, което без необходимото по закон съгласие използва чрез публично изпълнение на запис повече от едно музикално произведение, съгласно разпоредбата на чл. 97, ал. 1, т. 5, пр. 1 от Закона за авторското право и сродните му права във връзка с чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания?“, Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд взе предвид следното:

На първо място следва да се очертае предметът на отправеното искане, което има ограничителен характер спрямо обхвата на посочената в искането за тълкуване разпоредба на чл. 97, ал. 1, т. 5 от Закона за авторското право и сродните му права, която регламентира неправомерно,

в нарушение на разпоредбите на закона, използване чрез публично изпълнение на запис произведения (в текста са посочени и друг вид обекти на авторски и сродни права, които нямат връзка с предмета на настоящото тълкувателно дело).

В чл. 3, ал. 1 от ЗАПСП се съдържа легално определение на понятието „произведение“ като родов обект на авторското право, подлежащ на закрила от същия закон, като настоящото искане за тълкуване, съобразно изложените в същото мотиви се отнася само до музикалните произведения по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 3 от закона, разгледан във връзка с разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от ЗАПСП, която ограничава защитата на публичното изпълнение на вече разгласени произведения до три от видовете произведения, включени в текста на чл. 3, ал. 1 от ЗАПСП, в това число и до музикалните произведения (заедно с литературните и аудио-визуални произведения). Съгласно аргументацията на депозираното искане за тълкуване, предмет на противоречива съдебна практика са само музикалните произведения по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 3 от ЗАПСП, поради което и тълкувателното дело е образувано само по отношение на един вид произведения – музикални, които са използвани чрез публично изпълнение на запис в нарушение на закона и не се отнася до публично изпълнение на запис на различни по вид произведения по смисъла на чл. 58, ал. 1 от ЗАПСП (което съответства на обхвата на искането на министъра на правосъдието). Доколкото се касае за използване чрез публично изпълнение на запис на повече от едно музикално произведение, тълкуването се обвързва от текста на чл. 18 от ЗАНН, който предвижда отделно на-

казание за отделните административни нарушения. В този смисъл се иска отговор на въпроса за броя на извършените нарушения, които се осъществяват чрез публично изпълнение на повече от едно музикално произведение без необходимото по закон съгласие – едно или няколко нарушения, като във втория случай нарушенията са съответни на броя на изпълнените произведения.

За да се отговори на поставения въпрос е необходимо да се определи какъв е фактическият състав на административното нарушение, предмет на санкциониране по този законов текст, в случаите, когато са използвани две или повече записани музикални произведения, обект на закрила от ЗАПСП, чрез публичното им изпълнение пред неограничен кръг лица.

Разпоредбата на чл. 97, ал. 1 от ЗАПСП има своето систематическо място в гл. 13 от закона, наименувана „Наказания“ и видно от нейното съдържание, регламентира отделни състави на административни нарушения и едновременно с това има санкционен характер. Като общ елемент от фактическия състав на отделните нарушения по чл. 97 от ЗАПСП е изведен елементът „в нарушение на разпоредбите на закона“. В чл. 1 от ЗАПСП са посочени обществените отношения, предмет на уреждане от този закон, а именно отношенията, свързани със създаването и разпространението на произведения на литературата, изкуството и науката.

Посоченото в искането на министъра на правосъдието нарушение, закрепено в текста на чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП, гласи: „Който в нарушение на разпоредбите на този закон:

т. 5 – използва чрез публично изпълнение на запис произведения, записани изпълнения, звукозаписи, записи на филми или други аудио-визуални произведения, радио-програми или телевизионни програми се наказва с глоба или имуществена санкция в размер от две хиляди до двадесет хиляди лева, ако не подлежи на по-тежко наказание. Предметът на нарушението, независимо чия собственост е, може да се отнеме в полза на държавата. Отнетите вещи се предават за унищожаване на органите на Министерството на вътрешните работи“.

Исканото тълкуване се отнася само до музикалните произведения, поради което следва да се разгледат приложимите за тях законови норми. Музикалните произведения са закрилян обект на авторското право (чл. 3, ал. 1, т. 2 от ЗАПСП). Когато на музикалното произведение бъде направен звукозапис, той се явява обект на сродни на авторските права (чл. 72 от ЗАПСП). Тези права са сложни субективни права (с имуществен и неимуществен характер) и се уреждат от ЗАПСП, който закрепва съответни изрични правомощия за техните носители – чл. 15 и чл. 18 за авторите, чл. 75 и чл. 76 за артистите-изпълнители и чл. 86 и чл. 87 за продуцентите на звукозаписи.

Съгласно чл. 18, ал. 1 от ЗАПСП използването на създадено произведение от неговия автор и разрешаването на това използване от други лица е изключително имуществено право на автора на произведението. Действащата редакция на чл. 18, ал. 1 от ЗАПСП е следната: „Чл. 18. (1) Авторът има изключителното право да използва създаденото от него произведение и да разрешава използването му от други лица, освен в случаите, за които този закон раз-

порежда друго“. В ЗАПСП няма легално определение на понятието „използване“ на произведения, като в член 18, ал. 2 от същия закон са изброени изчерпателно видовете действия, които следва да се считат за „използване на произведения“, обект на авторско право по смисъла на същия закон, а пар. 2 от ДР на ЗАПСП предлага легални дефиниции на част от понятията, с които се определят тези видове действия. В разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 3 от ЗАПСП публичното изпълнение на произведение, обект на авторско право, е регламентирано като една от формите на използване на произведения по смисъла на ал. 1 от същия текст с допълнението съгласно текста на чл. 18, ал. 3 от закона, че: „Използване по ал. 2, т. 3 до т. 8 включително е налице, когато посочените действия се извършват по начин, даващ възможност произведението да бъде възприето от неограничен брой лица“.

В чл. 35, ал. 1 от ЗАПСП се регламентира законово-то изискване, че използването на произведение може да се осъществи само след предварителното съгласие на автора (освен в случаите, когато законът предвижда друго), а в чл. 36 от същия закон са уредени видовете договори за използване, които могат да бъдат сключени с ползвателите за прехвърляне на права (изключителни или неизключителни), и условията за тяхната валидност. Договорите могат да бъдат сключени индивидуално, чрез организация за колективно управление на права или чрез независимо дружество за управление на права по реда на дял втори „а“ от ЗАПСП. Съгласно текста на чл. 36 от ЗАПСП правото на използване на произведение, защитен обект на авторско право, може да има изключителен или неизключителен

характер. В чл. 36, ал. 4 от ЗАПСП е предвидено, че изключителното право за използване на произведение, обект на авторско право, се прехвърля изрично и писмено, в противен случай при липса на подобна уговорка между автора и ползвателя се смята, че е прехвърлено неизключително право на ползване, при което авторът може сам да използва произведението, както и да отстъпва неизключително право върху същото произведение на трети лица.

Разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от ЗАПСП въвежда допълнително изискване при сключването на договор за публично изпълнение на запис на музикални произведения (аудиовизуални и литературни), които са защитени обекти по ЗАПСП. В тези случаи за валидността на договора се изисква предварително писмено и изрично съгласие от автора на музикалното произведение, което е разгласено. В пар. 2, т. 1 от ДР на ЗАПСП е дадено легално определение на понятието „разгласяване на произведение“ – което е „довеждането на произведението със съгласието на неговия автор за първи път до знанието на неограничен кръг лица, независимо от формата и начина, по който се осъществява това“. Правото на автора да реши дали създаденото от него произведение може да бъде разгласено и да определи условията за това е негово неимуществено право съгласно чл. 15, ал. 1, т. 1 от ЗАПСП, т.е. обект на „използване“ по смисъла на ЗАПСП са само предварително разгласени музикални произведения, които са закриляни от закона.

Отделно, в ЗАПСП е нормативно закрепено и използването на сродни на авторското права като вид имуществено право на техните носители. Разпоредбите на чл. 75, ал.

1, т. 1 и чл. 76, ал. 1, т. 2 от ЗАПСП закрепват имуществените и неимуществените права на артистите-изпълнители по отношение на публичното изпълнение на записани произведения, в това число и музикални. Правата на продуцентите при публично изпълнение на записани музикални произведения също са защитени от закона – чл. 86, ал. 1, т. 3 и чл. 87, ал. 1 от ЗАПСП. Посочената регламентация на правото на използване на авторското и сродните му права върху разгласено музикално произведение и неговия звукозапис показва, че при неправомерно публично изпълнение на запис на едно и също музикално произведение, обект на авторско/и и/или сродни на авторското права, могат да бъдат нарушени едновременно повече от едно закриляни от закона авторски и/или сродни права.

Съдържанието на цитираните законови разпоредби, които имат отношение към текста на чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП, води до извод, че тази норма (в алтернативата на публично изпълнение на записани музикални произведения) регламентира състав на административно нарушение, чието изпълнително деяние се състои в нарушаване на законовия режим на дейността по използване на записани музикални произведения чрез публичното им изпълнение, при което се осъществява достъп до записа на произведението от неограничен кръг лица, които присъстват на мястото на неговото изпълнение (за разлика от публичното съобщаване, което не изисква лично присъствие на публиката). С тълкуваната норма по административнонаказателен път се защитават обществените отношения, предмет на уреждане от закона, срещу действия по неправомерно използване на записани музикални произведения, в наруше-

ние на законовия режим за тяхното публично изпълнение, а не се дава защита на използването чрез публично изпълнение на запис на конкретно музикално произведение без съгласието на автора или носителя на сродното на авторското право като техни имуществени права. Понятието „нарушение на разпоредбите на този закон“ включва, но не се изчерпва с липсата на съгласие от страна на оправомощените да го дадат лица, които имат авторски или сродни на авторското права върху музикалното произведение – в тази категория носители на права влизат авторът или съавторите на музикалното произведение, продуцентите на звукозаписи, артистите-изпълнители, оправомощените изключителни ползватели на техните права, както и регистрирани организации или дружества за управление на колективни права със собствени правомощия. В съдържанието на същото понятие се включват всички нарушения на законовите изисквания, които могат да бъдат осъществени при използване чрез публично изпълнение на записани музикални произведения, т.е. обект на административно наказване с тълкуваната норма са действията по нарушаване на режима, който ЗАПСП установява за публично изпълнение пред неограничен кръг лица на защитени чрез авторско право или на сродни на авторското права записани музикални произведения, които са разгласени.

Терминът „публично изпълнение“ няма легална дефиниция в ЗАПСП. Съдържанието на понятието следва да се изведе от чл. 58, ал. 1 от ЗАПСП, разгледан във връзка с чл. 18, ал. 3 от ЗАПСП. „Публично изпълнение“ е налице, когато музикалното произведение (звукозаписът) се представя пред публика на живо или на запис (чл. 58, ал. 1

от ЗАПСП). За да е налице публично изпълнение, следва да е изпълнена и хипотезата на чл. 18, ал. 3 от ЗАПСП, а именно изпълнението да се извършва по начин, даващ възможност произведението да бъде възприето от неограничен брой лица. За да се прецени кога изпълнението се извършва по начин, даващ възможност произведението да бъде възприето от неограничен брой лица, следва да се съобразят и нормите на Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 г. относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество, която е транспонирана със ЗАПСП, и особено практиката на Съда на ЕС по тълкуването на тези норми. В пар. 23 на Директива 2001/29/ЕО се съдържа определение на понятието „публично съобщаване“. Характеристиките на публичния характер на използването на произведение, обект на авторско или сродни на авторското права, се допълват от практиката на Съда на ЕС по преюдициални заключения (решенията на Съда стават част от вътрешното право от датата на постановяването им) относно публичния характер на съобщаването на произведения, които критерии са приложими и по отношение на „публичното изпълнение“ на произведения от гледна точка на елемента публичност. Разликата при двете понятия се състои в това, че при публичното съобщаване публиката не присъства на мястото, откъдето произхожда разгласяването, а при публичното изпълнение – публиката присъства на мястото на изпълнението. Една от тенденциите в практиката на СЕС е разбирането за публичния характер на съобщаването да се прецизира и допълва чрез въвеждане на нови характеристики

на „публиката“, при наличието на които се приема, че е налице публичност на съобщаването, които са относими и за изпълнението на вече съобщени произведения, когато е налице публичност на акта на изпълнението.

Съобразяването на тази регламентация на използване на защитени интелектуални права при анализа на фактическия състав на разпоредбата на чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП води до извода, че когато едно лице използва чрез публично изпълнение на запис две или повече музикални произведения, които са защитени обекти от ЗАПСП, без да е получило съгласие от носителите на права по въведения в закона ред и/или в нарушение на нормативните изискванията на ЗАПСП, относими към тази форма на използване (под формата на публично изпълнение на запис), извършва едно, а не няколко отделни административни нарушения. Това е така, защото предмет на нарушение, подлежащо на санкциониране съгласно цитирания текст от закона, е неразрешеното (в нарушение на ЗАПСП) действие по използване на защитени от закона записи на авторски музикални произведения, които се изпълняват публично и могат да бъдат самостоятелен обект и на сродни на авторското права, а не самото публично изпълнение на конкретна музикална творба или творби без надлежно разрешение от оправомощените за това лица.

При тази регламентация на формата на изпълнителното деяние на тълкуваната норма, разпоредбата на чл. 18 от ЗАНН (в която е въведен принципът, че когато с едно деяние са извършени няколко административни нарушения или едно и също лице е извършило няколко отделни нарушения, наложените наказания се изтърпяват поотделно

за всяко едно от тях) не намира приложение при правната квалификация на деянието и при определянето на съответната санкция в случаите на публично изпълнение на запис на повече от едно музикално произведение.

В допълнение, историческият преглед на текста на чл. 97 от ЗАПСП и съпоставката между предходната и действащата настояща редакция установява, че промяната в съдържанието на разпоредбата на чл. 97, ал. 1, т. 5 в актуалната ѝ редакция е приета със ЗИД на ЗАПСП (изм. – ДВ, бр. 28 от 2018 г., в сила от 29.03.2018 г.), с който се транспонира Директива 2014/26/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно колективно управление на авторското право и сродните му права и многотериториалното лицензиране на правата върху музикални произведения за използване онлайн на вътрешния пазар. От съпоставката с текста на предходната редакция на т. 5 – „който в нарушение на закона организира публично изпълнение на живо или чрез запис произведения“, се установява, че се касае за изцяло нов състав на административно нарушение, който санкционира неправомерното използване чрез публични изпълнения на записани произведения, обект на закрила от ЗАПСП.

С транспонираната директива се осъществява подробна регламентация на дейността на колективните субекти за управление на авторски и сродни права и техните правомощия и отговорности и се създава нормативна база за нов колективен субект, оправомощен да управлява авторски и сродни права (в определени случаи и защитени от закона права на лица, които не са негови членове). Тази регламентация намира своето отражение и в новата редакция на

чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП, с която се санкционира използването на произведения и други защитени от закона обекти под формата на публично изпълнение на запис в нарушение на законовите изисквания за това. Последният елемент от състава на тълкуваното административно нарушение (който е приложим за всички състави на административни нарушения по чл. 97 от ЗАПСП) не се ограничава само до съгласието на автора или носителя на сродното на авторското право, доколкото законовите изисквания за използване чрез публично изпълнение на записани произведения и други обекти на права по ЗАПСП имат по-широк обхват от съгласието на носителя или ползвателя на авторските или сродните на авторското права. В тази връзка е необходимо да се направи уточнението, че субектите на управление на колективни права, които са сключили договори за управление с носителите на съответните защитени права, обект на закрила по ЗАПСП, не стават самостоятелни носители на тези права, а придобиват само правото да управляват авторски и/или сродни на авторското права от името и за сметка на техните носители. Сключеният между тези организации договор с носителите на съответните права е договор за поръчка, а не е авторски договор, поради което съгласието за използването на дадено произведение не може да бъде дадено от тяхно име, а от името на носителя на съответното право, независимо от процесуалното право на иск, което законът им предоставя (процесуална субституция) в случаите на нарушаване на управляваните от тях чужди материални права (чл. 95в от ЗАПСП). В този смисъл съгласието на носителя на съответното право не е единственото изискване на закона,

което следва да бъде спазено, за да е правомерно използването на публично изпълнявани музикални произведения, които са на запис. От друга страна, правомерното използване на произведения, обект на защитени интелектуални права, не винаги изисква съгласието на авторите, например произведения, създадени по поръчка, могат да се използват от лицето, което ги е поръчало, без съгласието на техните автори, включително и при публично изпълнение на запис, респективно публичното изпълнение на записано музикално произведение без съгласието на автора не винаги е в нарушение на закона по смисъла на чл. 97, ал. 1 от ЗАПСП. Свеждането на тази норма до нарушаване на имущественото право на автора или носителя на сродното право за публично изпълнение на записани музикални произведения без тяхното съгласие съставлява ограничително тълкуване на фактическия ѝ състав. Този вид посегателства на имуществени интелектуални права се ползват от гражданскоправната защита на обектите на авторските и сродните на авторските права, която е регламентирана в текста на чл. 95 от ЗАПСП.

Законодателят е възприел и че срещу неправомерното използване на обекти на авторското или сродните му права без съгласието на техния автор или носител на сродни на авторското права се дължи наказателноправна защита и е криминализирал това деяние като състав на престъпление, видно от текстовата редакция на разпоредбата на чл. 172а, ал. 1 от НК – „Който записва, възпроизвежда, разпространява, излъчва или предава, или използва по друг начин чужд обект на авторско или сродно на него право, или екземпляри от него, без необходимото по закон съгла-

сие на носителя на съответното право, се наказва с лишаване от свобода от една до шест години и с глоба до десет хиляди лева.“, т.е. в НК използването на защитен обект на авторско или сродно на него право без съгласието на неговия автор или носителя на сродни права е получило защита по наказателен път. Нормата е с бланкетна диспозиция и по отношение съдържанието на понятието „използва“ препраща към специалния закон – ЗАПСП, който регламентира защитата на авторските права.

В заключение – в разпоредбата на чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП се съдържа защита на режима на публичното изпълнение на записани музикални произведения като форма на използване на закриляни обекти по същия закон, които отношения са предмет на регулиране със ЗАПСП. Нарушението е едно и е осъществено във всички случаи, когато чрез публично изпълнение на запис на две или повече музикални произведения (както и на литературни и аудиовизуални) се нарушават разпоредби на същия закон. Елемент от фактическия му състав е всяко нарушение на ЗАПСП, свързано с регламентацията на публичното изпълнение на вече разгласени записани музикални произведения.

При отговора на поставения въпрос е необходимо да се направи следното уточнение: В отправеното искане за тълкуване на министъра на правосъдието във формулировката на въпроса се съдържа изразът „без необходимото по закон съгласие“, като условие за това неправомерното използване на музикалните произведения да се квалифицира като административно нарушение по съответният текст от закона. В текста на чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП не се

съдържа такова определение, което да е включено във фактическия състав на административното нарушение. Елементът, който определя противоправността на деянието, е „в нарушение на разпоредбите на закона“. При всички случаи, за да е правомерно използването на защитени от закона музикални произведения, когато се изпълняват публично на запис и законът изисква съгласие за това, липсата на дадено съгласие от оправомощените лица е съставомерен елемент на нормата на чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП, независимо че неправомерното използване включва по-широк кръг нарушения на закона.

Определението „без необходимото по закон съгласие“ е елемент от фактическия състав на разпоредбата на чл. 172а от НК, която инкриминира вид престъпление против интелектуалната собственост и няма пряко отношение към предмета на тълкувателното дело.

Доколкото противоречивата съдебна практика е формирана до голяма степен по повод на това дали изпълнителното деяние на административното нарушение се състои в публичното изпълнение на конкретна музикална творба, обект на авторско или сродно на него право, без съгласието на автора и/или носителя на авторското и/или сродното на него право, или съставът на административното нарушение има по-широкообхватно съдържание и се състои в нарушение на законовия режим на използване на музикални произведения чрез публичното им изпълнение на запис, не е налице пречка да се отговори на въпроса по начина, по който е поставен, с допълнението, че елемент от състава на административното нарушение по чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП е всяко нарушение на закона, допусна-

то при използването на записани музикални произведения чрез публично изпълнение на запис, а не само липсата на необходимото по закон съгласие за използване на произведението.

Въз основа на изложените по-горе съображения и на основание чл. 124, ал. 3 от Закона за съдебната власт Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

ПОСТАНОВИ:

Който в нарушение на Закона за авторското право и сродните му права използва чрез публично изпълнение на запис повече от едно музикално произведение, включително и когато използването е без необходимото по закон съгласие, извършва едно административно нарушение по чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗАПСП и разпоредбата на чл. 18 от ЗАНН не намира приложение при квалификацията на деянието.

ТЪЛКУВАТЕЛНО ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 2

София, 26.03.2024 г.

Върховният административен съд – ОСС от НК, ГК и ТК на ВКС и I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и четвърти януари две хиляди и двадесет и четвърта година разгледа докладваното от съдиите Маргарита Георгиева и Искра Александрова тълкувателно дело 1/2023 г.

Тълкувателно дело № 1/2023 г. е образувано с разпореждане от 17.07.2023 г. на председателите на ВКС и ВАС, преобразувано с разпореждане от 22.01.2024 г., за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна, Гражданска и Търговска колегии на ВКС и Първа и Втора колегии на ВАС

по следните въпроси:

1. „Допуска ли обективното ни материално право присъждане обезщетение за неимуществени вреди в полза на юридическите лица?“;

2. „Дали от правото на Европейския съюз, което има директен ефект и примат над националното (чл. 4, ал. 3 КРБ), или от международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила, които са част от вътрешното право на страната с предимство пред противоречащите им норми от вътрешното законодателство (чл. 5, ал. 4 КРБ),

произтича възможност националният съд да присъди обезщетение за неимуществени вреди в полза на юридическо лице от нарушение на субективно право, признато от правото на Съюза, респ. от международните договори, и кои са критериите за определяне на обезщетението?“.

В проведеното на 24.01.2024 г. закрито заседание, по предложение на определената от председателите на ВКС и ВАС комисия по тълкувателното дело, на основание т. 8.2 от Правилата за приемане на съвместни тълкувателни постановления, Общото събрание на съдиите от сезираните колегии на ВКС и ВАС счете, че искането по втория въпрос следва да се отклони, тъй като не са налице предпоставките за допустимост по чл. 127, ал. 2 ЗСВ, т. 5.1. и т. 5.2. от Правилата. Съображенията са следните:

Съгласно разпоредбата на чл. 124, ал. 2 ЗСВ, при противоречива или неправилна съдебна практика между Върховния касационен съд и Върховния административен съд, общото събрание на съдиите от съответните колегии на двете съдилища приемат съвместно тълкувателно постановление.

В случая, цитираните в предложението за образуване на тълкувателното дело съдебни актове на състави на ВКС и ВАС са неотнормисими за втория поставен въпрос. От прегледа на приложените съдебни решения се установява, че противоречивите разрешения в практиката касаят принципната възможност юридически лица да търпят подлежащи на обезщетяване неимуществени вреди от правонарушение. Предвид характера и вида на вредите, както и

сферата, в която настъпват негативните последици, в едната група решения на ВКС и ВАС е прието, че неимуществените вреди (разбирани като психически и физически страдания, болки, неудобства и др.) са присъщи единствено и само на физическите лица, а юридическото лице като правен субект няма психични преживявания и затова не би могло да понесе неимуществени вреди. В тази връзка е посочено, че вредите от накърняване на доброто име и авторитета на едно юридическо лице винаги са съизмерими с намаляване на имущественото му състояние, поради което по характера си те са имуществени вреди. В другата група съдебни решения е прието, че неимуществени вреди могат да се претърпят и да се претендират и от юридически лица. В част от решенията тази теза е възприета като подразбираща се и спорът е сведен до въпроса дали вредите са доказани. В други от съдебните актове аргументацията е изведена от общите норми на чл. 45 и чл. 52 ЗЗД, за които е посочено, че не съдържат ограничение относно страните в правоотношението, възникнало от непозволено увреждане, както и от разпоредби в специални закони – ЗОДОВ (чл. 1, ал. 1, чл. 2а, чл. 2б, чл. 2в, ал. 1, чл. 4), чл. 631а ТЗ, чл. 60а ЗСВ и др. В мотивите на отделни решения (на ВКС) съставите допълнително са се позовавали и на установените правни стандарти и механизми за ефективно осъществяване на основните права и свободи, прогласени с ЕКЗПЧОС и Хартата на основните права на ЕС и с постановени в тази връзка решения на ЕСПЧ и СЕС.

Вземайки предвид същността на установеното в практиката противоречие (дали юридическите лица могат да претендират обезщетение за неимуществени вреди), в за-

критото заседание от 24.01.2024 г. Общото събрание на съдиите от колегиите на ВКС и ВАС прие за допустимо искането за съвместно тълкувателно постановление по първия поставен за тълкуване въпрос в преформулираната му редакция – **„Притежават ли юридическите лица материалноправна легитимация за присъждане на обезщетение за неумуществени вреди от деликт?“**.

Същевременно, не се констатира да е налице съдебна практика на ВКС и ВАС по спорове, в които конкретно да е разрешаван вторият поставен за тълкуване въпрос. Липсват съдебни актове на ВКС, които да са имали за предмет (по реда на чл. 290 и чл. 274, ал. 3 ГПК) правен въпрос с предложената формулировка, за да се формира противоречива практика на Върховния касационен съд. От прегледа на приложенияте към искането съдебни решения на Върховния административен съд (по спорове по чл. 1 ЗОДОВ) също не се установява такъв въпрос да е разглеждан, респ. и разрешаван по различен начин. Тези обстоятелства изключват възможността да съществува релевантното по смисъла на чл. 127, ал. 2 ЗСВ противоречие в практиката на ВКС и ВАС, а следователно и наличието на формалните изисквания за допустимост на искането за съвместно тълкувателно постановление по предложениия втори въпрос.

Отделно от това, безспорно е, че общностното право е автономен правопорядък, който се интегрира пряко в правните системи на държавите-членки и съставлява приложимо право. Съгласно чл. 19 ДЕС, националните юрисдикции и Съдът на ЕС отговарят за осигуряването на пълното прилагане на законодателството на ЕС в държавите членки и

за съдебната защита на правата на отделните лица, произтичащи от това законодателство. Международните договори (като ЕКЗПЧОС), които страната ни е ратифицирала по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила, са част от вътрешното ни право и са с предимство пред противоречащите им национални норми – чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България. От това следва, че в обхвата на първия допуснат за тълкуване въпрос е и съобразяването на приложими принципи и разпоредби от общностното законодателство и международни договори (чл. 5, ал. 4 КРБ), отнасящи се до възможността юридически лица да получат обезщетение за неимуществени вреди от нарушение на признато им субективно право.

По тези съображения искането за приемане на съвместно тълкувателно постановление по втория поставен въпрос следва да бъде отклонено.

С оглед на изложеното и на основание т. 8.3, вр. с т. 8.2 от Правилата за приемане на съвместни тълкувателни постановления колегиите на ВКС и ВАС, Общото събрание на съдиите от Наказателна, Гражданска и Търговска колегии на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд

О П Р Е Д Е Л И:

ОТКЛОНЯВА искането на Председателя на Върховния касационен съд и на Председателя на Върховния административен съд за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна, Гражданска и Търговска колегии на Върховния

касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд по въпроса:

„Дали от правото на Европейския съюз, което има директен ефект и примат над националното (чл. 4, ал. 3 КРБ), или от международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила, които са част от вътрешното право на страната с предимство пред противоречащите им норми от вътрешното законодателство (чл. 5, ал. 4 КРБ), произтича възможност националният съд да присъди обезщетение за неимуществени вреди в полза на юридическо лице от нарушение на субективно право, признато от правото на Съюза, респ. от международните договори и кои са критериите за определяне на обезщетението?“.

**ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ
НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ НА
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 1

София, 26.02.2024 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и пети октомври две хиляди и двадесет и трета година разгледа докладваното от съдиите Светослав Славов и Любка Петрова тълкувателно дело 1/2022 г.

Производството е по реда на Глава четвърта, Раздел X от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Тълкувателно дело № 1/2022 г. е образувано по пореждане от 22.07.2022 г. на председателя на Върховния административен съд (ВАС) по депозирано негово искане относно приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд по следния въпрос: **„Подлежат ли на обжалване решенията на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), приети на основание чл. 31б, ал. 4 във връзка с ал. 1 и ал. 2 от Закона за енергетиката?“**.

Искането на председателя на ВАС е обосновано с твърдения за противоречива и неправилна съдебна практика на Върховния административен съд по посочения погоре въпрос.

На заседание на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд на 30.11.2022 г. са докладвани постъпилите становища и са изслушани явилите се поканени лица.

По поставения въпрос е налице противоречива съдебна практика, формирана с решения на различни състави на Върховния административен съд, във връзка с употребения от законодателя в нормата на чл. 31б, ал. 4 от Закона за енергетиката израз „влиза в сила“. Съгласно текста на разпоредбата „Решението за изменение на цените и премията влиза в сила от деня на приемането му от комисията“.

По тълкувателното дело са постъпили писмени становища в подкрепа на двете тези по реда на чл. 129, ал. 4 ЗСВ от Комисията за енергийно и водно регулиране, Юридическия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, Административен съд – Видин, Административен съд – Смолян, Административен съд – Разград, Административен съд – Търговище, Административен съд – Ямбол, Административен съд – Перник, Върховна административна прокуратура, Висшия адвокатски съвет, Административен съд – Габрово и Административен съд – Плевен, Административен съд – Варна. Министърът на енергетиката е отказал писмено да предостави становище.

Становищата, оформени в съдебната практика на Върховния административен съд, се обособяват в две основни групи:

Според първото становище актовете на КЕВР, издадени на основание чл. 31б, ал. 1 или ал. 2 от Закона за енергетиката, подлежат на обжалване. Съдебните състави, които споделят това становище, поддържат, че изразът „влиза в сила от деня на приемането му“, употребен в чл. 31б, ал. 4

от Закона за енергетиката (ЗЕ), не е равнозначен на изрично изключване от контрол за законосъобразност, изразяван ясно и недвусмислено в законодателството ни чрез израза „не подлежи на обжалване“. Според тях административният акт влиза в сила или когато не е бил обжалван, или когато е бил обжалван и е бил потвърден, или когато с изрична норма на закона е бил изключен от обжалване („не подлежи на обжалване“). Ако законодателят е имал намерението да изключи актовете по чл. 31б, ал. 1 и ал. 2 ЗЕ от контрола за законосъобразност, то той би употребил израза „не подлежат на обжалване“ вместо „влизат в сила от деня на приемането му от комисията“.

В мотивите на съдебните актове от тази група се изтъква, че по аргумент от чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България необжалваемостта е необходимо да бъде изрично предвидена в закона. Тя представлява изключение от общото правило, поради което е недопустимо да се извлича по тълкувателен път чрез граматическо тълкуване на разпоредбата. Ето защо, макар използваната законодателна техника да е непрецизна, разпоредбата на чл. 31б, ал. 4 от Закона за енергетиката следва да се тълкува в смисъл, че разпоредените с решението последици се прилагат от деня на приемането му от Комисията, тоест налице е допуснато негово предварително изпълнение по силата на закона, а не е налице изключение от правилото за обжалване. Изложени са и допълнителни съображения за противоречие на посочения израз и с разпоредби от приложимото европейско право.

Според второто становище актовете на КЕВР по чл. 31б, ал. 4 (стар чл. 31а, ал. 4) от Закона за енергетиката не подлежат на обжалване. Съдебните състави, които сподере-

лят това становище, приемат, че разпоредбата на чл. 31б, ал. 4 от Закона за енергетиката обективира законодателна воля за необжалваемост на решенията на регулаторния орган по чл. 31б, ал. 1 и ал. 2 от Закона за енергетиката като изключение от общата клауза за обжалваемост на административните актове и с оглед възможността за това, дадена с предложение последно на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и чл. 13, ал. 9 от Закона за енергетиката. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България допуска законодателно да бъде ограничавана обжалваемостта на някои административни актове. Бързото вземане на решение за изменение на цените на електрическата енергия, когато е в посока към намаляването им, обяснява предвидените съкратени срокове и процедури и влизането му в сила веднага след приемането. Използваният от законодателя израз, че решението „влиза в сила“ от деня на приемането му, според втората група състави означава, че такъв акт е изключен от обжалване по съдебен ред в съответствие с възможността, предвидена в чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България. Поддържа се, че употребеният от законодателя израз „влиза в сила“ в чл. 31б, ал. 4 от Закона за енергетиката за решението, носи смисъла на необжалваемост – смисъл, вложен в това понятие в цялата нормативна уредба. Една от възможностите за влизане в сила на административния акт е той да не подлежи на обжалване: влезият в сила административен акт е този, който не подлежи на обжалване; не е бил обжалван в законния срок или който е бил обжалван, но е бил потвърден или изменен от съда. След влизането му в сила административният акт не подлежи на обжалване, а единствено може

да бъде възобновено производството по издаването му по реда и на основанията, посочени в глава VII от АПК.

В случая е налице специфика на административния акт, приеман служебно по инициатива на регулаторния орган (чл. 31б, ал. 1 и ал. 2 ЗЕ), като КЕВР има право при необходимост да измени определените премии, при условие че е налице съществено изменение между определената прогнозна пазарна цена за базов товар за този период спрямо постигнатата и прогнозната такава за оставащия срок от периода на организиран борсов пазар на електрическа енергия. Спецификата на решението на КЕВР в случаите на чл. 31б, ал. 1 и ал. 2 от Закона за енергетиката е да коригира разликите в определените цени за отделните групи производители с отделни ценови решения, които са били обжалвани и е допустим съдебен контрол, като компенсира тази разлика чрез определяне на премии. Именно поради тази специфика на решението на Комисията при изпълнение на регулаторната ѝ функция законодателят е предвидил, че влиза в сила от приемането му и следователно не подлежи на обжалване по съдебен ред.

Приема се, че тълкуване на чл. 31б, ал. 4 ЗЕ, в смисъл че решенията по чл. 31б, ал. 1 и ал. 2 подлежат на предварително изпълнение, се опровергава от разпоредбата на чл. 13, ал. 9 от Закона за енергетиката, в която е посочено, че искането за спиране на изпълнение на такова решение е недопустимо. Обжалването на решенията на КЕВР не спира тяхното изпълнение освен в случаите, когато се касае за решения за налагане на санкции, за прекратяване и отнемане на лицензи и за отнемане на сертификати за независимост на оператори на преносни мрежи, каквито решенията по чл. 31б от Закона за енергетиката не са. Изложени са и

допълнителни аргументи за липсата на противоречие със съответните релевантни европейски норми.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Комисията за енергийно и водно регулиране има за свое правомощие определянето на цените на електрическата енергия, цените за достъп и/или пренос през електропреносната и/или електроразпределителните мрежи и цената и/или компонентата от цената по чл. 30, ал. 1, т. 17 ЗЕ, цената или компонентата от цена, чрез която всички крайни клиенти, присъединени към електроенергийната система, включително операторът на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи, участват в компенсирание на разходите по чл. 34 и чл. 35 от ЗЕ. Тези цени се определят за един регулационен период от една година (която може да не съвпада с календарната година като период). Комисията също така определя и премията, които участват във формирането на ценообразуващи елементи на други цени.

Регулаторът може да провежда няколко паралелни процедури. В едни случаи, ако утвърждава цена и/или компонента от цена или определя премия, която участва във формирането на ценообразуващи елементи на други цени, Комисията може паралелно да проведе и процедури за утвърждаване на тези цени. В други случаи, когато Комисията изменя цена и/или компонента от цена или премия, която води до изменение на утвърдените ценообразуващи елементи на друга цена и/или компонента от цена или премия, Комисията може паралелно да проведе процедура за изменение и на тази цена и/или компонента от цена или

премии. При всички положения основният акт за определените от КЕВР цени подлежи на оспорване от страните, засегнати от него.

Какво се случва обаче, ако е налице необходимост от изменение на цените или премиите в рамките на едно календарно тримесечие във вече фиксирания регулаторен период? В тези случаи на основание чл. 31б, ал. 1 и 2 ЗЕ Комисията може да извърши актуализация. Актовете, одобряващи това изменение (намаление или увеличение в зависимост от пазарната необходимост) според законодателя влизат в сила от деня на издаването им (ал. 4) и това са решенията за:

- изменение при необходимост на цените на електрическата енергия, цените за достъп и/или пренос през електропреносната и/или електроразпределителните мрежи и цената и/или компонентата от цената по чл. 30, ал. 1, т. 17 ЗЕ (цената или компонентата от цена, чрез която всички крайни клиенти, присъединени към електроенергийната система, включително операторът на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи, участват в компенсиране на разходите по чл. 34 и чл. 35 ЗЕ) по време на ценовия период, но не по-често от веднъж на календарно тримесечие; и

- определените премии, но не по-често от веднъж на 6 месеца, при условие че е налице съществено изменение между определената прогнозна пазарна цена за базов товар за този период спрямо постигнатата и прогнозната такава за оставащия срок от периода на организиран борсов пазар на електрическа енергия.

В двата посочени случая Комисията може да приеме съкратени процедури и срокове. Не е уточнено в законода-

телството дали става въпрос за изменение под формата на намаление или увеличение на стойностите и поради тази причина съдът възприема, че засегнатите лица биха имали правен интерес от оспорването на тези актове.

Законодателното разрешение по ал. 4 (предишна ал. 3 – ДВ, бр. 38 от 2018 г., в сила от 8.05.2018 г., доп., бр. 41 от 2019 г., в сила от 21.05.2019 г.) на чл. 31б ЗЕ поради непрецизната си формулировка е породило противоречива практика и поради това е налице необходимостта от произнасяне с тълкувателно решение на Върховния административен съд по въпроса подлежат ли на оспорване пред съд тази категория административни актове. В тази светлина е необходимо да се разгледат относимите норми на действащото европейско и национално законодателство.

Понастоящем за отношенията по регулиране на вътрешния пазар на електроенергия е приложима Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС. С нея след 31.12.2020 г. е отменена Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО. Двата нормативни акта уреждат отношенията в енергийния сектор за периода, в който са постановени съдебните актове, предмет на тълкувателните въпроси.

Член 60, параграф 7 от Директива 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС поставя като изискване към актовете на енергийните регулатори да са

напълно мотивирани и обосновани. Те следва да подлежат на съдебен контрол. Параграф 8 от същия член въвежда изискването за държавна гаранция, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да обжалва този акт пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от което и да е правителство. По този начин на европейско ниво е осигурена приемственост в разбирането, че тези актове подлежат на допълнителен независим контрол (чл. 37, параграфи 16 и 17 от предходно действалата Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО).

С чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България е въведено общото правило за обжалваемост на административните актове. Неслучайно конституционният законодател е повелил, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. За прилагането на двата принципа – този на чл. 60, параграф 7 Директива 2019/944 и този на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, Законът за енергетиката в чл. 13, ал. 9 посочва, че решенията на Комисията могат да бъдат обжалвани относно тяхната законосъобразност пред Административен съд – София-град в 14-дневен срок от съобщаването им, като обжалването не спира изпълнението на решението.

В допълнение, Конституционният съд на Република България в свое Решение № 14/ 08.11.2014 г., постановено по конституционно дело № 12 от 2014 г., посочва условията, при които законодателят по принцип би могъл да

изключи обжалваемостта на определена категория административни актове. Това може да стане само по изключение и при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, само когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Конституционният съд продължава в разсъжденията си, че с въвеждането на необжалваемост законодателят не може да изключи възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт.

Законът за енергетиката в глава Трета, раздел I, чл. 13, очертава правомощията на Комисията за енергийно и водно регулиране. Трябва да се обърне внимание на чл. 13, ал. 9 ЗЕ. Този текст въвежда правилото, че решенията на комисията могат да бъдат обжалвани относно тяхната законосъобразност пред Административния съд – град София в 14-дневен срок от съобщаването им и обжалването не спира изпълнението на решението. Това представлява законодателно правило, което осигурява безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на електроенергия и отношенията на участниците в него, без евентуалните трусове на едно потенциално спиране на предварителното изпълнение и оставяне във висящо положение на актовете на регулаторния орган до приключване на съдебното производство по оспорването им.

Въпреки изложеното до момента, в чл. 31б, ал. 4 (предишна ал. 3) ЗЕ през 2018 г. е направено следното допъл-

лнение: „Решението за изменение на цените и премиите влиза в сила от деня на приемането му от комисията.“.

Общото събрание на Първа и Втора колегии на ВАС намира, че по съдържанието си този текст означава, че актовете на КЕВР в специалните хипотези на ал. 1 и ал. 2 от същия член не подлежат на предварително изпълнение, но няма пречка да бъдат оспорвани пред съответния административен съд. Логически, ако приемем обратното – че не подлежат на обжалване решенията по изменението, би се получило така, че основният акт, с който са определени цените или премиите, може да бъде или е бил предмет на съдебна проверка, а актът, с който несъмнено се влияе пряко в правната сфера на лицата чрез последващо изменение на стойностите – не. Това, от една страна, ще противоречи на разпоредбата на чл. 60, параграф 7 от Директива 2019/944, която разпорежда решенията на регулаторните органи да са напълно мотивирани и обосновани и да подлежат на съдебен контрол. От друга страна, ще представлява липсваща гаранция по параграф 8 на чл. 60 от същата директива, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да го обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от което и да е правителство.

Проследявайки използваната законодателна техника в Закона за енергетиката, виждаме, че всички актове на Комисията и на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), които засягат в една или друга степен различни лица, участници в правоотношения в енергийния сектор, подлежат на обжалване с изключение на два случая – в чл. 74а, ал. 5, т. 1 и чл. 80а, ал. 6 (изрично е записано, че реше-

нията на КЕВР и АДФИ в цитираните случаи не подлежат на обжалване). В този смисъл, за да се избегне породената неяснота от използвания в чл. 31б, ал. 4 ЗЕ израз „влиза в сила от деня на приемането му от комисията“, трябва да се приеме, че актовете подлежат на обжалване. В правната теория се счита, че административният акт влиза в сила или когато не е бил обжалван, или когато е бил обжалван и е бил потвърден, или когато с изрична норма на закона е бил изключен от обжалване („не подлежи на обжалване“). Ето защо изразът „влиза в сила от деня на приемането му“ (т.е. постановяването му), употребен в разпоредбата на чл. 31б, ал. 4 ЗЕ, не е равнозначен на изрично изключване от контрол за законосъобразност, тоест не е равнозначен на изрза „не подлежи на обжалване“. В този смисъл съдебната практика не може да замества непрецизната законодателна техника, като изключва от съдебен контрол цяла група административни актове, които очевидно засягат правната сфера на лицата, до които се отнасят. Необжалваемостта е изключение от общото правило, поради което е недопустимо да се извлича по тълкувателен път чрез граматическо тълкуване на разпоредбата. Макар използваната законодателна техника да е непрецизна, разпоредбата на чл. 31б, ал. 4 ЗЕ следва да се тълкува в смисъл, че разпоредените с решението последици се прилагат от деня на приемането му от Комисията, тоест налице е допуснато негово предварително изпълнение по силата на закона. Ако Народното събрание беше формирало воля този род административни актове да са изцяло изключени от контрола за законосъобразност, който упражнява съдът, следваше да използва коректния за това израз и да предвиди допълнителна гаранция и механизъм съгласно принципите, въведени в отрас-

ловите директиви на ЕС, за преценка на необходимостта от промяна на разглежданата цена или елемент на цена в течение на регулативния период, особено в светлината на Решение № 14/ 08.11.2014 г. на Конституционния съд на Република България, което насочва фокуса на внимание в кои сфери е допустимо подобно ограничение.

Не се споделя и тезата, застъпена в част от становищата, че конкретният административен акт по чл. 31б, ал. 4 ЗЕ е общ административен акт и моментът на влизането му в сила съвпада с настъпването на момента на неговата необжалваемост. В зависимост от конкретното съдържание на тези актове те могат да бъдат квалифицирани като индивидуални или общи. За общите административни актове обаче Административнопроцесуалният кодекс също предвижда генерална клауза за обжалваемост – чл. 179 и сл. от АПК, като е премахнат единствено принципът на суспензивния ефект на жалбата, подадена срещу тях.

По изложените съображения и на основание чл.124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд:

Р Е Ш И:

Решенията на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), приети на основание чл. 31б, ал. 4 във връзка с ал. 1 и ал. 2 от Закона за енергетиката, подлежат на обжалване.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 2

София, 26.02.2024 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и пети октомври две хиляди и двадесет и трета година разгледа докладваното от съдия Ваня Анчева тълкувателно дело 5/2023 г.

Производство по реда на раздел X от Глава четвърта на Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Образувано е с разпореждане от 28.07.2023 г. на председателя на Върховния административен съд по повод негово искане с вх. № 30-376/28.07.2023 г. по описа на Върховния административен съд, отправено до Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

„С какво мнозинство се приема решението на съответната колегия, обективизиращо резултата от упражняване на правомощието по чл. 314, ал. 4 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) за потвърждаване или отмяна на наложено от съответния административен ръководител дисциплинарно наказание по чл. 308 ал. 1, т. 1 ЗСВ – „забележка“?“.

Приложените към искането съдебни решения на Върховния административен съд дават противоположен отговор на спорния въпрос в зависимост от това дали е възприета тезата, че мнозинството за приемане на акта по

чл. 314, ал. 4 ЗСВ на колегиалния административен орган се определя съгласно общата норма на чл. 33, ал. 4, изр. 1-во, предл. последно ЗСВ, или се споделя възгледът, че относимо в тази хипотеза се явява специалното предписание на чл. 320, ал. 6 от същия закон (с.з.).

В първата група съдебни актове е формулиран извод, че решенията на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС/Съвета) за потвърждаване на дисциплинарно наказание „забележка“ по чл. 308, ал. 1, т. 1 ЗСВ, приети с гласовете на повече от половината от присъстващите на заседанието на колегията членове, при спазен кворум, са постановени от надлежен състав на компетентния колегиален административен орган.

Тази позиция е подкрепена и с постъпилите по реда на чл. 129, ал. 4 ЗСВ писмени становища на Административен съд (АС) – Перник, АС – Стара Загора, заместника на главния прокурор при Върховна административна прокуратура (ВАП), АС – Монтана, двама от съдиите в АС – Търговище и министъра на правосъдието.

Втората група съдебни актове очертава схващане, че за формирането на необходимото мнозинство в посочената хипотеза са необходими осем гласа „за“.

Тезата за квалифицирано мнозинство при приемане на решението по чл. 314, ал. 4 ЗСВ се споделя и от АС – Ловеч, АС – Русе и АС – Видин, а АС – Кърджали, Камарата на следователите в България (КСБ), съдийската и прокурорската колегии на ВСС намират, че решението на съответната колегия на ВСС, с което се потвърждава наложеното със заповед на административния ръководител наказание „забележка“, следва да се приема с мнозинство, не

по-малко от 8 гласа за съдийската и не по-малко от 6 гласа за прокурорската колегия, а това за отмяна на наказанието – с обикновено мнозинство.

Общото събрание на съдиите от колегии на Върховния административен съд намира за правилно становището, застъпено в първата група съдебни актове.

Държавната власт е съвкупност от различни механизми за регулиране на обществените отношения, възникващи и развиващи се в определена географска област, придобила национален суверенитет.

Конституцията на Република България (КРБ/Конституцията) разделя държавната власт в РБ на законодателна, изпълнителна и съдебна – вж.: чл. 8 КРБ.

По аргумент от чл. 117, ал. 1 КРБ защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата е прерогатив на съдебната власт.

По силата на ал. 2 с.з. тя е независима.

Една от гаранциите за прокламираната суверенност на съдебната власт е възлагането на независим контрол върху съществени аспекти от функционирането ѝ на специално създадена за това институция. ВСС е съдебен орган *sui generis*, който независимо че се намира извън системата на изпълнителната власт (вж. параграф 67 и параграф 107 от Решение от 19 октомври 2021 г., четвърто отделение на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) – Дело Мирослава Тодорова с/у България), по същество си е колективен, висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт (Решение № 8/15.09.1994 г., постановено по конст. дело № 9/1994 г. на Конституционния съд (КС) на Република България (РБ,

както и Решение № 10/15.11.2011 г., постановено по конст. дело № 6/2011 г. на КС на РБ).

Основният закон предоставя на ВСС, респ. неговите колегии и пленум, богат инструментариум от правомощия, позволяващ изпълнението на идеята за всестранна организация на съдебната власт в РБ – сравн.: чл. 130а, ал. 2 и ал. 5 КРБ. Част от възложените функции имат фундаментално значение за цялата съдебна система, защото пряко и непосредствено определят нейния персонален състав. Такива са компетенциите, свързани с кадровия подбор, кариерното развитие и реализирането на дисциплинарната отговорност на магистратите чрез налагане на дисциплинарни наказания понижаване или освобождаване от длъжност (Сравн.: чл. 129, ал. 1 и чл. 130а, ал. 5, т. 3 КРБ). Неизчерпателното изброяване в разпоредбите на чл. 130а, ал. 2, т. 8 и ал. 5, т. 6, и делегацията, съдържаща се в чл. 133 КРБ, предполага нарочен закон да допълни и изясни всички обществено необходими към съответния исторически момент правомощия на Съвета, както и да определи изцяло реда за упражняване на конституционно регламентирани такива.

Произнасянето по поставения за тълкуване въпрос предполага анализът на компетентността на съответните органи на ВСС да бъде сведен до правомощието по реализирането на дисциплинарната отговорност на съдиите, прокурорите и следователите чрез налагане на наказание по чл. 308, ал. 1, т. 1 ЗСВ – „забележка“.

В исторически план посоченият кръг от обществени отношения е бил предмет на регулация последователно от следните нормативни актове: Закон за устройство на съдилищата (отм.) (Обн., ДВ, бр. 23 от 19.03.1976 г.), Указ №

1138 от 1979 г. за създаване на единен следствен апарат при Министерството на вътрешните работи (Обн., ДВ, бр. 57 от 1979 г.; изм., бр. 26 и 91 от 1988 г., бр. 46 и 106 от 1991 г. и бр. 110 от 1993 г.) и Закон за Висшия съдебен съвет (Обн., ДВ, бр. 74 от 1991 г.; изм., бр. 106 от 1991 г.) (ЗВСС); Закон за съдебната власт (отм.) (Обн., ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.) и сега действащия ЗСВ.

Преди приемането на КРБ от 1991 г. компетентността по ангажирането на дисциплинарната отговорност на съдиите, прокурорите и следователите е била възложена на състав от трима съдии от Върховния съд. За несвързани непосредствено с правораздаването нарушения министърът на правосъдието е имал възможност да налага наказания по чл. 85, т. 1 – 3 от Закона за устройство на съдилищата (отм.) (Обн., ДВ, бр. 23 от 19.03.1976 г.) на съдии от районните и окръжните съдилища. Актовете са били необжалваеми.

С новата Конституция е приет и ЗВСС (отм.), чийто чл. 10, т. 5, възпроизвеждайки нормата на чл. 129, ал. 1 от Основния закон, определя вече новосъздадения ВСС като компетентен да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. Първичната необжалваемост на решенията по дисциплинарни дела е частично преодоляна с разпоредбата на чл. 10, т. 7 ЗВСС (отм.), според чието предписание ВСС се произнася по жалби срещу решения по дисциплинарни дела, когато е наложено наказание понижаване в длъжност, преместване или намаляване на трудовото възнаграждение.

Законът за съдебната власт (отм.) (Обн., ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.) възлага в компетентност на ВСС освен

описаните в чл. 129, ал. 1 КРБ въпроси, свързани с назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването от длъжност (Вж.: чл. 27, ал. 1, т. 4 ЗСВ (отм.), и произнасянето по всички дисциплинарни дела срещу съдии, прокурори и следователи, като изрично добавя, че тази проверка обхваща и делата срещу административните ръководители и техните заместници (Вж.: чл. 27, ал. 1, т. 7 ЗСВ (отм.)). Този закон вече разграничава дисциплинарните наказания в зависимост от извършителя на нарушението, като в чл. 170, ал. 1 са посочени наказанията, които се налагат на съдиите, прокурорите и следователите, в ал. 2 – тези на административните ръководители и техните заместници, а в ал. 3 – относимите към държавните съдебни изпълнители и за съдиите по вписванията. Предвидено е наказанията по чл. 170, ал. 1, т. 1 и 2 („забележка“ и „порицание“ на съдия, прокурор или следовател) да се налагат от административния ръководител, тези по чл. 170, ал. 3 – от министъра на правосъдието, и всички останали – от ВСС. В първите два случая се издава заповед, а в последния се провежда производство пред определен по реда на чл. 33 дисциплинарен състав на ВСС. Съществена новост е и че по нормативен път е предвидена съдебна едноинстанционна проверка на актовете по ангажиране на дисциплинарната отговорност на магистратите, като производствата са диференцирани в зависимост от авторството на волеизявлението (Сравн.: чл. 183а и чл. 184 ЗСВ (отм.)).

С приемането на новия ЗСВ се внасят сериозни изменения в така създадената нормативна рамка на дисциплинарната отговорност на магистратите.

До изменението през 2016 г. компетентността по налагане на дисциплинарни наказания не е изрично дефинирана в общите разпоредби на нормативния акт, подобно на предходните правила в тази насока. Едва с разделянето на ВСС на съдийска и прокурорска колегия е направена конкретизация в чл. 30 ЗСВ, която преповтаряйки конституционното предписание на чл. 129 КРБ, регламентира правомощието на колегиите да назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите (чл. 30, ал. 5, т. 1 ЗСВ), а освен това предвижда същите органи да налагат и дисциплинарните наказания – понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници в органите на съдебната власт (чл. 30, ал. 5, т. 3 ЗСВ), което почти напълно възпроизвежда чл. 130а, ал. 5, т. 3 Конституцията.

По-подробната регулация на дисциплинарната отговорност, също както и при отменения закон, се съдържа в специален комплекс от правила, структурно обособени в отделна глава от нормативния акт, носеща наименованието „Дисциплинарна отговорност“.

И новият закон изрежда изчерпателно видовете дисциплинарни наказания (чл. 308); неизчерпателно – видовете дисциплинарни нарушения (чл. 307), и ясно разграничава случаите, в които отговорността може да се ангажира от административния ръководител, и хипотезите, в които тази компетентност е предоставена на ВСС (съответната колегия, пленума) (чл. 311).

Съществената особеност обаче е, че при действието на новия ЗСВ, за разлика от отменения, при наложено от

административния ръководител със заповед дисциплинарно наказание „забележка“, производството все още не се счита за приключило. Предвиден е сложен фактически състав, чието завършване предполага още един допълнителен елемент – произнасяне на ВСС.

Текстът на чл. 314 ЗСВ понастоящем има следното съдържание:

„Чл. 314. (Изм. и доп. – ДВ, бр. 28 от 2016 г., изм., бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.) (1) Дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 1 се налага с мотивирана заповед на административния ръководител на съдия, прокурор или следовател, който е привлечен към дисциплинарна отговорност. Когато дисциплинарното нарушение е извършено по време на командироване, наказанието се налага от административния ръководител на съда или прокуратурата, където съдията, прокурорът или следователят е командирован.

(2) (Изм. – ДВ, бр. 11 от 2020 г.) Когато в хода на дисциплинарното производство се установи, че е налице основание за налагане на дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 2, 3, 4 или 6, административният ръководител прави мотивирано предложение за налагане на наказание до съответната колегия на Висшия съдебен съвет.

(3) Дисциплинаронаказващият орган по ал. 1 уведомява съответната колегия на Висшия съдебен съвет за наложеното наказание по чл. 308, ал. 1, т. 1, като ѝ изпраща преписката и заповедта незабавно след връчването ѝ на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице.

(4) Съответната колегия на Висшия съдебен съвет в срок до един месец от получаването на заповедта по ал. 3 може да потвърди или да отмени наложеното наказание.

(5) (Изм. – ДВ, бр. 11 от 2020 г.) Когато прецени, че е налице основание за замяна на наложеното наказание с по-тежко, както и в случаите по ал. 2, съответната колегия на Висшия съдебен съвет продължава дисциплинарното производство по реда на чл. 316 – 322. В тези случаи се счита, че производството е образувано със заповедта на административния ръководител по чл. 310, ал. 1.

(6) (Отм. – ДВ, бр. 29 от 2019 г.).

(7) Решението на съответната колегия на Висшия съдебен съвет по ал. 4 подлежи на обжалване по реда на чл. 323“.

Именно нововъведената със ЗСВ (Обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.) и неизменяна и до момента допълнителна проверка от съответната колегия на ВСС формира въпроса, чийто отговор следва да се даде с настоящото тълкуване, а именно – какво е изискуемото мнозинство за приемане на това решение.

За да се ангажира становище по дискуссионното питане, на първо място е необходимо да се провери констатираната в искането на председателя на Върховния административен съд колизия, възникнала в хода на прилагането на нормите на чл. 33, ал. 4, предл. последно и чл. 320, ал. 6 ЗСВ, след което да се анализира разглежданата хипотеза на чл. 314, ал. 4 ЗСВ в контекста на тези разсъждения.

Според общата норма на чл. 33, ал. 4 (Изм. – ДВ, бр. 28 от 2016 г., доп., бр. 29 от 2019 г., изм., бр. 48 от 2023 г.) решенията на колегиите на Висшия съдебен съвет по чл. 30, ал. 5, т. 1 – 4, 21 и 22 се приемат с мнозинство, не по-малко от осем гласа – за съдийската колегия, и не по-малко от шест гласа – за прокуратурската колегия, а останалите решения – с мнозинство, повече от половината от

присъстващите членове, с изключение на решенията по чл. 30, ал. 5, т. 17. Когато за приемане на решение липсва необходимото мнозинство, се смята, че е налице решение за отхвърляне, което подлежи на обжалване по реда на чл. 36. Гласуването винаги е явно.

Съгласно чл. 320, ал. 6 (Доп. – ДВ, бр. 11 от 2020 г.) ЗСВ решението на съответната колегия, с което се налага дисциплинарно наказание, се приема с мнозинство, не по-малко от осем гласа за съдийската и не по-малко от шест гласа за прокурорската колегия, а решението на Пленума на ВСС – с не по-малко от седемнадесет от гласовете на неговите членове.

Докато текстът на първата разпоредба предвижда всички решения на органите на ВСС, с изключение на изрично посочените в предписанието, да се приемат с обикновено мнозинство, то втората въвежда квалифицирани мнозинства за актовете на пленума и съответната колегия на ВСС, с които се налагат дисциплинарни наказания. В този смисъл правилото на чл. 320, ал. 6 ЗСВ, като такова със специален характер („*Lex specialis derogate legi generali*“), поначало изключва приложението на общите норми на чл. 33 ЗСВ.

Дерогацията обаче предполага възможно едновременно приложение на две нормативни предписания към една и съща хипотеза. В разглеждания случай това условие не е изпълнено.

За целите на по-доброто разбиране на правилото на чл. 320, ал. 6 ЗСВ следва да се обърне специално внимание на извършените в него през годините изменения и допълнения.

В редакцията си от ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., предписанията на чл. 320, ал. 3 и ал. 4 ЗСВ имат следното съдържание:

„(3) Висшият съдебен съвет може да отхвърли предложението за налагане на дисциплинарно наказание или да наложи дисциплинарно наказание.

(4) Решението на Висшия съдебен съвет се приема с мнозинство повече от половината от членовете му и се мотивира. За мотиви на решението се смятат и мотивите на решението на дисциплинарния състав, както и изказаните съображения от членовете на Висшия съдебен съвет“.

С измененията от ДВ, бр. 62 от 09.08.2016 г., обикновеното мнозинство е редактирано на квалифицирано заедно с прецизирането на правомощията на колегията до съдържанието им, каквото е и понастоящем съгласно чл. 320, ал. 3 ЗСВ, като е създадена регламентация, според която решенията се приемат с „не по-малко от осем гласа за съдийската и не по-малко от шест гласа за прокурорската колегия“, а решението на пленума на Висшия съдебен съвет – „с не по-малко от седемнадесет от гласовете на неговите членове“.

С допълнението от ДВ, бр. 11 от 2020 г., е предвидено единствено решението на съответната колегия, с което се налага дисциплинарно наказание, да се приема с посоченото мнозинство.

Очевидно възможността за евентуално приложение на правилото на чл. 320, ал. 6 ЗСВ към решения, различни от тези, с които се налага дисциплинарно наказание от съответната колегия или пленума на ВСС, е преодоляна по нормативен път. Ясната разпоредба, в действащата си редак-

ция, вече не оставя никакво съмнение, че решения от друг характер или издадени от различен орган не са обвързани от правилото, съдържащо се в нея.

Правомощието по чл. 314, ал. 4 ЗСВ действително е възложено на съответната колегия на ВСС. Съвпадението в авторството на волеизявлението обаче не може самостоятелно да обоснове приложимост на гореобсъденото квалифицирано мнозинство, т.к. липсва другият квалифициращ признак, а именно – решението да обективира воля за налагане на дисциплинарно наказание от съответната колегия на Съвета.

На първо място, по презумпция, породена от липсата на установяване на противното към настоящия момент, се предполага, че разпоредбата на чл. 314, ал. 4 ЗСВ отговаря на предписанията на ЗНА и Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, издаден от Председателя на Държавния съвет на Народна република България, обн., ДВ, бр. 39 от 21.05.1974 г. (Указ № 883/Указа). В този смисъл едни и същи думи и изрази, по аргумент от необореното съответствие с принципите, закрепени в чл. 26 ЗНА, и по-специално с този на предвидимост, и с постулата, записан в чл. 37, ал. 1 Указа, се считат за използвани в един и същ смисъл, независимо от различните места в нормативния акт, където са поставени. *Per argumentum a contrario*, различните изразни средства се предполага, че са използвани за обозначаване на различни явления.

Следователно чисто формално, след като в текста на чл. 314, ал. 1 ЗСВ е записано, че наказанието по чл. 308, ал. 1, т. 1 от закона се „налага“ от административния ръко-

водител; в чл. 311 от закона именно административният ръководител е посочен като „наказващ орган“ по отношение на наказанието „забележка“, а съответната колегия или пленум на ВСС – по отношение на останалите видове наказания, и при положение че в чл. 314, ал. 4 ЗСВ е използван съвсем друг термин, а именно – потвърждаване или отмяна на вече „наложеното наказание“, ирационално би било да се подкрепи тълкуването, че потвърждавайки наказанието, ВСС го „налага“ и в този смисъл е обвързан от правилото, касаещо случаите, в които съответната колегия налага наказанията. Ако е искал да употреби точно този термин, законодателят е щял да го стори, както е направил в разпоредбата на чл. 320, ал. 6 ЗСВ.

Буквалният прочит, обуславящ недопустимост на разширителното тълкуване на разглежданото нормативно предписание, съответства напълно и на характера на самото правомощие. Дисциплинарното производство рефлектира по особено неблагоприятен начин в сферата на привлеченото към отговорност лице, затова и стеснителното тълкуване на нормите, образуващи съвкупността от правния му режим, се явява по-подходящ способ за изясняване на съдържанието им.

На следващо място, доколкото допълнителната проверка по реда на чл. 314, ал. 4 ЗСВ е проект на новия закон, за разбиране смисъла и значението ѝ е от особена важност да се анализират мотивите, с които законодателят е обосновал обществената необходимост от въвеждането ѝ като част от действащия правен ред. Въпреки пестеливите мотиви към Проекта на Закон за съдебната власт (702-01-15/11.04.2007), волята на законодателя е

достатъчно ясно разписана. В т. 15 от тях е посочено, че дисциплинарните наказания „забележка“ и „порицание“ се налагат на съдия, прокурор и следовател от съответния административен ръководител, а „всички останали наказания се налагат единствено от ВСС“. В този смисъл, въпреки че с новия закон за първи път се въвежда вторичен контрол от страна на ВСС на наложеното от административния ръководител наказание, очевидно не е налице отстъпление от принципната и следвана неотлъчно през годините след 1994 г. позиция на законодателя, че наказанието се налага именно от административния ръководител, а не от ВСС.

Израз именно на тази законодателна концепция са и въведените в нормативната уредба непреодолими различия, които дефинират дисциплинарните производства, провеждани по реда на чл. 314, и тези по чл. 316 и сл. ЗСВ като две самостоятелни процедури.

Както вече беше посочено по-горе, наказващите органи са дефинирани в чл. 311, т. 1 – т. 4 от закона, като административният ръководител е такъв по отношение на наказанието по чл. 308, ал. 1, т. 1; съответната колегия на ВСС – по отношение на наказанията по чл. 308, ал. 1, т. 2, 3, 4 и 6, прилагани към съдиите, прокурорите и следователите; съответната колегия на ВСС – по отношение на административните ръководители, както и на техните заместници; и пленума на ВСС – за наказанията по чл. 308, ал. 2 на избран член на ВСС. Разпоредбата на чл. 310, ал. 1, изр. 1-во ЗСВ постановява, че дисциплинарното производство се образува със заповед, съответно с решение, на наказващия орган в срок до 6 месеца от откриването, но

не по-късно от три години от извършването на нарушението. Очевидно първата хипотеза на чл. 310, ал. 1, изр. 1-во ЗСВ намира своето проявление, когато административният ръководител налага наказанието „забележка“ (чл. 314, ал. 1 ЗСВ), а втората – когато съответният орган на ВСС е сезиран с искане по чл. 312 за налагане на наказание, което *per argumentum a contrario* от чл. 314, ал. 1 ЗСВ и предвид компетентността, разписана в чл. 311, т. 2 – т. 4 ЗСВ, е различно от „забележка“.

Пестеливата уредба на чл. 314 ЗСВ регламентира фактически състав на волеизявлението по ангажиране дисциплинарната отговорност на магистрата чрез налагане на наказанието „забележка“, състоящ се от два самостоятелни елемента, а именно – заповед на административния ръководител, с която едновременно се образува производството и се налага наказанието, и решение на съответната колегия на ВСС, с което се отменя или потвърждава наложеното наказание. Съгласно правилата на чл. 314, ал. 2 и ал. 5 ЗСВ, когато при образувано производство по чл. 314, ал. 1 с.з. се установи, че е налице основание за налагане на по-тежко наказание, административният ръководител следва да отправи мотивирано предложение до съответната колегия на ВСС, а ако заповедта вече е изпратена по реда на чл. 314, ал. 4, колегията трябва да продължи производството по реда на чл. 316 – чл. 322 ЗСВ. По същия начин е бил уреден въпросът и в исторически аспект – още когато тази разпоредба е ал. 3, е било предвидено „Висшият съдебен съвет в срок до един месец от получаването на заповедта по ал. 2 може да потвърди, отмени или да измени наложеното наказание по общия ред“.

От своя страна, когато наказанието следва да бъде наложено от съответната колегия на ВСС (а преди 2016 г. – от ВСС), производството се образува с решение въз основа на предложението по чл. 312 ЗСВ, след което по предписание на чл. 316, ал. 3 с.з., на принципа на случайния подбор се определя тричленен дисциплинарен състав, от който се излъчват председател и докладчик. В 7-дневен срок от образуването на производството се насрочва закрито заседание, като преписи от предложението се изпращат на засегнатото лице с осигуряване на възможност за депозиране на възражение и представяне на доказателства (чл. 316, ал. 7 ЗСВ). Дисциплинарният състав, по аргумент от чл. 319, ал. 1 ЗСВ, с решение установява подлежащите на доказване факти, изразява становище по обстоятелствата и правното основание за налагане на дисциплинарно наказание и предлага вида и размера на последното. Решението на състава се представя на председателстващия съответната колегия на ВСС в 3-дневен срок от постановяването му за насрочване на разглеждането му, за което законът предвижда 30-дневен срок – Арг.: чл. 320, ал. 2 ЗСВ. Колегията има няколко възможности: 1) да наложи предложеното наказание, 2) да отхвърли предложението на дисциплинарния състав, съответно на вносителя и да не наложи наказание; да наложи по-леко, вкл. това по чл. 308, ал. 1, т. 1, или да наложи по-тежко наказание.

Предложеният сравнителен преглед показва, че нормите, съдържащи се в чл. 314 ЗСВ, уреждат производство, което е значително по-опростено от това, което регламентират чл. 316 и сл. ЗСВ. Законодателят ясно е показал, че разграничава двете процедури не само като е премахнал

редица елементи от производството, разписано в чл. 316 и сл., в хипотезата на чл. 314 ЗСВ, но и като е включил изрична възможност за преминаване към по-усложнения ред, когато е направена преценка, че трябва да се наложи по-тежко наказание от „забележка“ (Сравн.: чл. 314, ал. 2 и ал. 5 ЗСВ).

Ето защо възложеният на колективния орган вторичен контрол по чл. 314, ал. 4 ЗСВ не може да се окачестви като акт за налагане на дисциплинарно наказание по смисъла на чл. 320, ал. 6 ЗСВ. Той е своеобразна гаранция за законосъобразност на неблагоприятната намеса на наказващия орган в сферата на привлеченото към отговорност и соченото като извършител на дисциплинарно нарушение лице. Тази допълнителна преценка е необходимата част за завършването на уреденото в чл. 314 опростено производство, която не прави решаващата колегия наказващ орган. Независимо че финализира производството, решението на ВСС има спомагателна на първичното волеизявление функция, защото според закона именно с издадената заповед се налага наказанието – чл. 314, ал. 1 *in fine*. В този случай, за разлика от хипотезата, в която налага на свой ред наказания, колективният орган действа като контролно-отменителна инстанция – проверява упражнено от друг орган правомощие по ангажиране на дисциплинарната отговорност на съответния магистрат.

Стремежът на законодателя да симплицира производството по чл. 314 спрямо това по чл. 316 и сл. ЗСВ намира своето логично обяснение в категорично по-ниската интензивност на засягане, с която се характеризира наказанието „забележка“ спрямо останалите – „намаляване на

основното трудово възнаграждение от 10 до 20 на сто“, „понижаване в ранг“, „понижаване в длъжност“, „освобождаване от длъжност като административен ръководител или заместник на административен ръководител“ и „дисциплинарно освобождаване от длъжност“. И именно разликата в степента на въздействие върху съответния магистрат прави и отклонението от общото правило за квалифицирано мнозинство при налагането на всички останали дисциплинарни наказания не само напълно закономерно, с оглед категоричната неприложимост на останалите правила, съдържащи се в чл. 316 – чл. 320 ЗСВ към производството по чл. 314 с.з., но и съвсем подходящо за постигане целта на закона.

Най-накрая, следва да се съобрази и предписанието на чл. 322 ЗСВ, според което дисциплинарното наказание се смята за наложено от деня на съобщаването на наказаното лице на решението на пленума или на решението на съответната колегия на ВСС или от деня на връчване на заповедта на административния ръководител. Ако законодателят поставяше знак за равенство между „потвърждаването“ по чл. 314, ал. 4 ЗСВ и „налагането“ по смисъла на чл. 320, ал. 6 с.з., нямаше да обвърже началния момент, от който наказанието се счита за наложено, с издаването на заповедта.

Възприетият начин на разсъждение не позволява съотнасяне на правилото, съдържащо се в чл. 320, ал. 6 ЗСВ, към формирането на мнозинството при приемане на решението по чл. 314, ал. 4 с.з. за потвърждение или отмяна на наложеното по реда на ал. 1 от административния ръководител дисциплинарно наказание „забележка“ по чл.

308, ал. 1, т. 1 ЗСВ. Приложима в тази хипотеза, по изложените съображения, се явява общата разпоредба на чл. 33, ал. 4, предл. последно ЗСВ, която определя, че решенията се приемат с обикновено мнозинство от повече от половината от присъстващите членове на съответната колегия на ВСС.

По изложените съображения Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд:

РЕШИ:

Решението на съответната колегия, обективиращо резултата от упражняване на правомощието по чл. 314, ал. 4 от Закона за съдебната власт за потвърждаване или отмяна на наложено от съответния административен ръководител дисциплинарно наказание по чл. 308 ал. 1, т. 1 ЗСВ – „забележка“, се приема с мнозинство, повече от половината от присъстващите членове.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 3

11.04.2024 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на четиринадесети декември две хиляди и двадесет и трета година разгледа докладваното от съдия Тодор Тодоров и съдия Николай Гунчев тълкувателно дело 3/2023 г.

Производство по чл. 125 от Закона за съдебната власт.

Председателят на Върховния административен съд е сезирал колегиите на съда за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос: **„За повишаване на място в по-горен ранг на съдия, прокурор или следовател по чл. 234 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), необходимо ли е да са изминали три години от предходното повишаване в ранг?“**

Тълкуването на разпоредбата на чл. 234 ЗСВ се налага поради възникнала противоречива съдебна практика от съдебни състави на Върховния административен съд.

Едни приемат, че за повишаване на място в по-горен ранг на съдия, прокурор или следовател по чл. 234 ЗСВ не е необходимо да са изминали три години от предходното повишаване. В тези случаи е без правно значение това, че магистратът не е прослужил поне три години от настъпила промяна, свързана с предходно повишаване в ранг, понеже това основание не е измежду посочените изчерпателно от закона.

Втората група съдебни състави на Върховния административен съд приемат, че за повишаване на място в по-горен ранг на съдия, прокурор или следовател по чл. 234 ЗСВ е необходимо да са изминали три години от предходното повишаване в ранг. Изискуемият тригодишен стаж и при повторно повишаване на място в по-горен ранг не е обусловено от механично придобиване на определен период от време, а съдържа в себе си предполагаемото за кариерното израстване на магистратите наличие на съответните знания и опит за по-високата длъжност.

Разпоредбата на чл. 234 ЗСВ се намира в глава Девета, раздел VII от закона, озаглавен „Рангове. Повишаване на място. Старшинство“. Тя има следното съдържание: Повишаване на място в по-горен ранг и съответно на възнаграждение на съдия, прокурор или следовател може да се извърши при получена положителна комплексна оценка „много добра“ от последното атестиране, ако е прослужил на съответната или приравнена длъжност най-малко три години и има необходимия съгласно чл. 164 ЗСВ юридически стаж за заемане на длъжността, съответстваща на по-високия ранг.

За нуждите на езиковото и систематичното тълкуване на разпоредбата е необходимо да изясним съдържанието на правните понятия „съответна длъжност“, „приравнена длъжност“, „приравнен ранг“.

Под „съответна длъжност“ по смисъла на чл. 234 ЗСВ се разбира длъжността, спрямо чийто съответстващ ранг по правилата на чл. 164 ЗСВ – за длъжностите на съдии, прокурори и следователи, и на чл. 233, ал. 1 ЗСВ – за възходящите рангове, се извършва повишаването на място в по-горен ранг.

Под „приравнена длъжност“ по смисъла на чл. 234 ЗСВ се разбира длъжността, която има нормативно признат по-висок ранг от ранга на заеманата длъжност, т.е. имат се предвид хипотезите на чл. 233, ал. 2 ЗСВ. Според тази разпоредба, на съдиите в Софийски градски съд, Административен съд – София–град, Административен съд – София–област е признат ранг на съдия в апелативен съд, а на съдиите от Районен съд София – ранг на съдия в окръжен съд. Този ранг е признат по силата на специалната разпоредба на чл. 233, ал. 2 ЗСВ и представлява „приравнен ранг“ по смисъла на чл. 234 ЗСВ, тъй като рангът „съдия в апелативен съд“ не е съответен на заеманата длъжност на съдия в административен или окръжен съд, каквито са Административен съд – София–град, Софийски градски съд, Административен съд – София–област. Аналогично е значението на посочените понятия и за системата на прокуратурата и следствието.

Разпоредбата на чл. 234 ЗСВ урежда предоставена и гарантирана от закона възможност за професионално и кариерно развитие на магистратите. По аргумент от чл. 30, ал. 5, т. 1 ЗСВ и чл. 38, ал. 1, т. 2 ЗСВ при повишаване на място в по-горен ранг съответният магистрат не осъществява функции по правосъдие реално в по-високия по степен съд, прокуратура или следствени органи.

Повишаването на съдия, прокурор или следовател на място в по-горен ранг, съгласно чл. 234 ЗСВ, е предвидено като възможност при изпълнението на три кумулативни предпоставки: 1) при получена положителна комплексна оценка „много добра“ от последното атестиране; 2) ако е прослужил на съответната или приравнена длъжност най-

малко три години и 3) има необходимия съгласно чл. 164 ЗСВ юридически стаж за заемане на длъжността, съответстваща на по-високия ранг.

Съгласно чл. 235 ЗСВ повишаването на място се извършва съобразно ранговете на съдия, прокурор и следовател, диференцирани в разпоредбите на чл. 233 ЗСВ, съгласно които в ал. 1 възходящите рангове за съдия са: съдия в окръжен съд; съдия в апелативен съд; съдия във Върховния касационен съд и във Върховния административен съд, а според ал. 2, съдиите в Софийски градски съд, Административния съд – София–град и Административен съд – София–област са с ранг на съдия в апелативен съд, а съдиите в Районен съд град София са с ранг на съдия в окръжен съд.

Заемането на длъжност в съдебната система се осъществява с назначаването на същата с решение на съответната колегия на Висшия съдебен съвет, което от своя страна може да е първоначално назначаване, повишаване в длъжност или преместване (по правилата, разписани в глава десета, раздели I, II и III ЗСВ) и с встъпването на магистрата в длъжността, на която е назначен. Изискуемите по чл. 234 ЗСВ най-малко три години, прослужени на съответната или приравнена длъжност, започват да текат от датата, на която съдията, прокурорът или следователят е получил по-високия ранг.

Изискването за най-малко три години, прослужени на съответната или приравнена длъжност, се прилага и когато рангът на съдията е придобит при условията на чл. 234 ЗСВ, т.е. когато вече има едно повишаване на място в ранг. Условието магистратът да е прослужил на съответната или

приравнена длъжност най-малко три години е относимо както при преценката дали магистратът да бъде повишен на място за първи път в ранг, така и при последващо повишаване на място.

Нормалното кариерно развитие, заложено в закона, е съдиите, съответно прокурорите и следователите, да се повишават в длъжност и да получават и ранг за съответната длъжност.

Институтът по чл. 234 ЗСВ неслучайно се нарича повишаване на място в ранг, т.е. магистратът стои на място, но поради прослужен период от време, за който при нормалното упражняване на професията се предполага, че той е придобил нови знания, умения и опит в дейността по правораздаване, въпреки че е на по-ниска длъжност, той може да придобие ранга на по-високата длъжност предвид тези новопридобити умения. Трябва обаче да е ясно, че повишаването в по-горен ранг не е защото някой има юридически стаж с определена продължителност, а защото зад този юридически стаж стоят в еквивалентна зависимост придобити знания и умения в професията.

Изискуемият тригодишен стаж и при повторно повишаване на място в по-горен ранг не е обусловено от механично придобиване на определен период от време, а съдържа в себе си имплицитно предполагаемото за кариерното израстване на магистратите наличие на съответните знания и опит за по-високата длъжност. Тази оценка на професионалните качества на магистрата е ясно диференцирана от повишаването в длъжност. Последното става след конкурс и допълнителна оценка на професионалните качества.

В рамките на систематичното тълкуване на разпоредбата на чл. 234 ЗСВ във връзка с разпоредбите за атестирането, както и във връзка с разпоредбата на чл. 303, ал. 2, т. 3 ЗСВ за предсрочно повишаване в ранг, ясно се очертава хипотезата на правната норма, включваща изискването за новопридобит 3-годишен юридически стаж след последния получен ранг. Ако бъде игнорирано това изискване, тогава предвиденото от законодателя поощрение за предсрочно повишаване в ранг би се обезсмислило. Възможността за придобиване на нов ранг на място за срок по-рано от три години от предходния би могло да се реализира единствено в хипотезата на чл. 303, ал. 2, т. 3 ЗСВ – предсрочно повишаване в ранг като поощрение.

По изложените съображения Общото събрание на Върховния административен съд – първа и втора колегии,

РЕШИ:

За повишаване на място в по-горен ранг на съдия, прокурор или следовател по чл. 234 от Закона за съдебната власт е необходимо да са изминали три години от предходното повишаване в ранг.

Особено мнение от съдия Николай Гунчев, към което се присъединяват съдиите: Любомир Гайдов, Йовка Дражева, Даниела Мавродиева, Христо Койчев, Десислава Стоева

На основание чл. 47 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите

от първа или втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, изразяваме нашето становище за неправилност на решението, с което се приема, че за повишаване на място в по-горен ранг на съдия, прокурор или следовател по чл. 234 от Закона за съдебната власт е необходимо да са изминали три години от предходното повишаване в ранг.

Съдебната практика на Върховния административен съд е противоречива, като са формирани две становища по поставения въпрос.

Според първото становище за повишаване на място в по-горен ранг на съдия, прокурор или следовател по чл. 234 от Закона за съдебната власт не е необходимо да са изминали три години от предходното повишаване в ранг. Приема се, че в тези случаи е без правно значение това, че магистратът не е прослужил поне три години от настъпила промяна, свързана с предходно повишаване в ранг, понеже това основание не е измежду основанията, посочени изчерпателно в нормата на чл. 234 от ЗСВ за прослужено време на съответна или приравнена длъжност. В тази разпоредба няма изискване за повишаване на място в следващ възходящ ранг като способ за кариерно развитие и израстване на съдиите, прокурорите и следователите в съдебната система, магистратът да е прослужил на съответната или приравнена длъжност с придобития ранг не по-малко от три години. Притежаваният ранг не е длъжност по смисъла на чл. 163 от ЗСВ. Разпоредбата на чл. 235 от ЗСВ, която регламентира, че повишаването на място се извършва съобразно ранговете на съдия, прокурор и следовател, е във връзка с чл. 233

от ЗСВ, определящ възходящите рангове. Категорично това становище е застъпено от съдебния състав, постановил Решение № 420 от 16.01.2023 г. по адм. д. № 7076/2022 г., VI отд. на ВАС, като аргументи в посока на това становище са изложени и в Решение № 14089 от 21.11.2017 г. по адм. д. № 10909/2017 г., петчленен състав на ВАС, и Решение № 9118 от 11.07.2017 г. по адм. д. № 3589/2017 г., VI отд. на ВАС.

Според второто становище за повишаване на място в по-горен ранг на съдия, прокурор или следовател по чл. 234 от Закона за съдебната власт е необходимо да са изминали три години от предходното повишаване в ранг. Изискването за най-малко три години, прослужени на съответната или приравнена длъжност, се прилага и когато рангът на съдията е придобит при условията на чл. 234 от ЗСВ, т.е. когато вече има едно повишаване на място в ранг. Условието магистратът да е прослужил на съответната или приравнена длъжност най-малко три години е относимо както при преценката дали магистратът да бъде повишен на място за първи път в ранг, така и при последващо повишаване на място. След като прослужи при този ранг нови, най-малко три години, може да бъде повишен в следващия по-висок ранг. В този смисъл са: Решение № 3181 от 23.03.2015 г. по адм. д. № 500/2015 г., VI отд. на ВАС; Решение № 8128 от 13.06.2014 г. по адм. д. № 15213/2013 г., VI отд. на ВАС; Решение № 15470 от 23.11.2011 г. по адм. д. № 7067/2011 г., VII отд. на ВАС, оставено в сила с Решение № 4573 от 29.03.2012 г. по адм. д. № 1521/2012 г., петчленен състав на ВАС.

Съгласно разпоредбата на чл. 234 от ЗСВ, в актуалната ѝ редакция (изм. – ДВ, бр. 1 от 2011 г., в сила от 04.01.2011

г., изм. – ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г.), повишаване на място в по-горен ранг и съответно на възнаграждение на съдия, прокурор или следовател може да се извърши при получена положителна комплексна оценка „много добра“ от последното атестиране, ако е прослужил на съответната или приравнена длъжност най-малко три години и има необходимия съгласно чл. 164 юридически стаж за заемане на длъжността, съответстваща на по-високия ранг. Разпоредбата на чл. 235 от същия закон регламентира, че повишаването на място се извършва съобразно ранговете на съдия, прокурор и следовател.

Правото на магистрата на повишаване на място в по-горен ранг, уредено в чл. 234 от Закона за съдебната власт, възниква при наличие на определени в закона предпоставки. След изменението на чл. 234 от ЗСВ през 2016 г. е премахнато условието за доказана висока квалификация и образцово изпълнение на служебните задължения, както и изискването атестацията да е периодична. Буквалният прочит на актуалната редакция на разпоредбата на чл. 234 от ЗСВ сочи, че в същата се съдържат три кумулативно предвидени материалноправни предпоставки за повишаване на място в по-горен ранг на съдия, прокурор или следовател:

1. получена положителна комплексна оценка „много добра“ от последното атестиране;
2. да е прослужил на съответната или приравнена длъжност най-малко три години и
3. да има необходимия съгласно чл. 164 юридически стаж за заемане на длъжността, съответстваща на по-високия ранг.

Анализът на нормата води до извод, че в нея не е посочено наличието на тригодишен период от прослужено време от предходното повишаване в ранг като условие

за повишаване на място в по-горен ранг. Изчерпателното посочване на основанията не дава възможност за разширяването им по аналогия. Липсва като изискване за повишаване на място в следващ възходящ ранг магистратът да е прослужил на съответната или приравнена длъжност с придобития по-горен ранг най-малко три години. Липсата на такъв обективен критерий не може да бъде преодоляна чрез разширителното тълкуване на разпоредбата, предвид липсата на празнота в закона и изчерпателността на нормативната уредба.

В Закона за съдебната власт последователно са разграничени институтите на повишаване в длъжност и повишаване в по-горен ранг, както и процедурите и предпоставките за съответното повишаване. Един от предвидените в разпоредбата на чл. 234 от ЗСВ обективни критерии е магистратите да са прослужили на съответната или приравнена длъжност най-малко три години. Заемането на магистратска длъжност се осъществява с назначаването, повишаването или преместването с влязло в сила решение на съответната колегия на ВСС и с встъпване в длъжността в съответния орган на съдебната власт. Съгласно чл. 189, ал. 2 от ЗСВ понятието повишаване в длъжност представлява преминаване на по-висока по степен длъжност в същия по вид орган на съдебната власт. Кандидат за заемане на длъжност по чл. 189, ал. 1 може да е съдия, прокурор или следовател, който има стажа по чл. 164 за обявената свободна длъжност и е прослужил минимум три години на заеманата длъжност или на равна по степен длъжност (чл. 191, ал. 1 от ЗСВ).

За разлика от повишаването в по-горен ранг, повишаването в длъжност предполага провеждането на конкурсна

процедура. При провеждането на конкурса за повишаване в длъжност конкурсната комисия взема предвид резултатите от последното атестиране (чл. 192, ал. 1, изр. 1 от ЗСВ и чл. 39, ал. 1 вр. чл. 40а, ал. 1, т. 1 от Наредба № 1 от 9 февруари 2017 г. за конкурсите за магистрати и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт). При повишаването в длъжност обаче липсва изискване за наличие на положителна комплексна оценка „много добра“ от последното атестиране. Атестацията представлява обективна оценка на професионалните, деловите и нравствените качества на съдия, прокурор и следовател, проявени при изпълнение на заеманата от него длъжност (чл. 5, ал. 1 от Наредба № 2 от 23 февруари 2017 г. за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник-председател на съд и чл. 5 от Наредба № 3 от 23 февруари 2017 г. за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане степента на натовареност на прокурори и следователи и на административни ръководители и техните заместници).

Предмет на атестирането са квалификацията, достиженията, професионалната компетентност (професионалната пригодност по Наредба № 2) на магистратите и спазването на правилата за етично поведение. Съгласно дадените с двете наредби определения квалификацията е съвкупност от придобитите професионални знания, умения и лични способности на атестирания. Достиженията са персоналните качествени и количествени резултати, постигнати от атестирания в практическата му дейност. Професионалната компетентност (професионалната пригодност) е специфичната квалификация за конкретно определена длъж-

ност. Комплексната оценка от атестирането представлява словесно обобщение на квалификацията, достиженията и професионалната компетентност на съответния магистрат. Много добра оценка се формира при констатирано „много добро изпълнение на работата“, което на свой ред означава, че атестираният системно изпълнява работата си много ефективно и добросъвестно на ниво, съществено надхвърлящо изискванията за длъжността, и притежава много добра (отлична по Наредба № 2) квалификация, достижения и професионална компетентност (пригодност) за съответната длъжност по чл. 163 от Закона за съдебната власт. Включването на изискването за наличие на максималната степен на положителна атестационна оценка (както и предвид добавената с измененията на разпоредбата през 2016 г. предпоставка за наличие на необходимия съгласно чл. 164 юридически стаж за заемане на длъжността, съответстваща на по-високия ранг) като задължително условие за повишаване в по-горен ранг обезпечава в достатъчна степен притежаваните от магистрата квалификация, достижения и професионална компетентност (професионална пригодност) за заемане на длъжността, съответстваща на по-високия ранг, което би лишило от смисъл евентуалното изискване (каквото липсва в закона) за наличие на тригодишен период от прослужено време на длъжността от предходното повишаване в ранг.

В Закона за съдебната власт липсва легална дефиниция на понятието „ранг“ във връзка с ранговете на магистратите. Съгласно чл. 349, ал. 1 от ЗСВ по отношение на съдебните служители рангът е определен като израз на равнището на професионална квалификация. Сходна дефиниция

е дадена в чл. 73, ал. 1 от Закона за държавния служител, съгласно която рангът е израз на професионална квалификация, като съвкупност от знания и умения, необходими за качествено изпълнение на длъжността. Определение за професионална квалификация се съдържа в § 1, т. 5 от ДР на Закона за професионалното образование и обучение (и няколко подзаконовни нормативни акта), съгласно което това е квалификация по професия или по част от професия, която включва съвкупността от професионални компетенции и необходимите за тяхното формиране общообразователни знания и умения. Тъй като същото е по смисъла на този закон за целите на настоящото тълкуване, следва да бъдат ползвани относимите понятия в смисъла им по цитираните по-горе наредби за атестиране на магистратите. Доколкото професионалната квалификация е функция на извършваната дейност на заеманата длъжност съдържанието на понятието обхваща придобитите при изпълнението ѝ професионални знания и умения. От друга страна, професионалната квалификация на магистрата задължително предполага и придобити преди заемането на длъжността теоретични и практически знания и умения (съгласно Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“ и Наредба № 1 от 1 февруари 2019 г. за придобиване на юридическа правоспособност). Целта на института на повишаване в по-горен ранг по ЗСВ е да бъде въведена една допълнителна, алтернативна форма на професионално израстване на магистратите. Същевременно придобитият по-горен ранг представлява обективиран израз на преценката за професионалните ка-

чества на магистрата и притежаваните от него професионални знания и умения. Повишаването на място в по-горен ранг може да бъде възприето като изключение от принципното положение, при което заемането на по-висока по степен длъжност е съпроводено от повишаване в по-горен ранг, съответстващ на длъжността. При повишаването на място в по-горен ранг магистратът реално не осъществява функциите си в по-високия по степен орган на съдебната власт. В тази хипотеза ясно се откроява липсата на обусловеност на повишаването в по-горен ранг от повишаването в длъжност на магистрата. Именно с оглед на нея законът въвежда една своеобразна гаранция, че при невъзможност магистратите да заемат длъжност в по-горестоящите органи на съдебната власт, включително поради наличие на обективни пречки за това (като например липсата на обявен конкурс), придобитите от тях професионални знания и умения и притежаваната от тях професионална компетентност ще получат израз в придобитият по-горен ранг и ще бъдат съобразени при определяне на възнаграждението им. Следва да бъде ясно разграничено прослуженото време на заеманата от магистрата длъжност, т.е. периода, през който той е осъществявал дейност по изпълнение на магистратските си функции, от професионалната квалификация като съвкупност от професионални знания и умения, придобити в резултат на изпълнението. В този смисъл магистратът може да притежава необходимите квалификация и професионална компетентност за повишаване в по-горен ранг преди изтичането на предвидения в нормата минимален срок, който магистратът следва да е прослужил на съответната или приравнена длъжност, в която хипотеза

е налице приложното поле на чл. 303, ал. 2, т. 3 от ЗСВ. Липсват правни основания и фактически аргументи за приравняване на законовото изискване на чл. 234 от ЗСВ за прослужено време на съответната или приравнена длъжност с прослуженото време с придобития по-горен ранг на същата длъжност. Тълкуването на разпоредбата в обратния смисъл не намира нормативна опора. В съответствие с посоченото е и изменението на чл. 235 от ЗСВ (ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г.), с което е премахнато ограничението повишаването на място да се извършва до два по-горни ранга включително, считано от ранга за заеманата длъжност.

Предвид гореизложеното смятаме, че за повишаване на място в по-горен ранг на съдия, прокурор или следовател по чл. 234 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) не е необходимо да са изминали три години от предходното повишаване в ранг.

По тези съображения не сме съгласни със гласувания диспозитив от мнозинството в общото събрание и поради това подписваме тълкувателното решение с особено мнение.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 4

София, 11.06.2024 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и първи юни две хиляди двадесет и трета година разгледа докладваното от съдия Юлия Тодорова и съдия Десислава Стоева тълкувателно дело 2/2022 г.

Производството е по реда на Раздел X от Глава четвърта на Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 2/2022 г. е образувано с разпореждане от 22.07.2022 г. на председателя на Върховния административен съд по искане на главния прокурор на Република България за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд по следния въпрос:

„Представява ли стажът по чл. 294, ал. 1 от Закона за съдебната власт, който полагат дипломираните юристи по специалност „Право“, част от „срока за обучение“ и смятат ли се те за учащи по смисъла на чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване?“

По поставения въпрос е налице противоречива съдебна практика, формирана с решения на различни състави на Върховния административен съд, във връзка с приложението на чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) относно изплащане на наследствена пенсия, във връзка с чл. 34, ал. 4 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (НПОС), чл. 294 и сл. от Закона за съдебна-

та власт (ЗСВ) и чл. 42 от Закона за висшето образование (ЗВО), при произнасянето по дължимостта на наследствената пенсия за завършилите висше образование лица по специалността „Право“, които са със статут „стажант-юрист“ в шестмесечния срок по чл. 294, ал. 1 от ЗСВ.

На заседание на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, проведено на 30.11.2022 г., са докладвани депозираните становища по поставения за дебат въпрос и са изслушани явилите се поканени лица.

В първата група съдебни актове е формулиран извод, че в хипотезата на чл. 82, ал. 1, изречение първо от КСО, юристите със завършено висше образование и статут на стажант-юристи по ЗСВ не са „учащи се“ по смисъла на пенсионното законодателство и не им се полага наследствена пенсия. Тази теза се застъпва в постъпилите по тълкувателното дело писмени становища на съдиите от Административен съд – Перник, Административен съд – Русе, Административен съд – Смолян, Административен съд – Видин, Административен съд – Габрово, Административен съд – Плевен, както и в становището на заместник главния прокурор при Върховна административна прокуратура, доц. д-р Кремена Раянова и гл. ас. д-р Мария Радева от Юридическия факултет на Русенски университет „Ангел Кънчев“, както и на гл. ас. д-р Христо Банов от Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“.

Втората група съдебни актове застъпва тезата, че със стажа по чл. 294, ал. 1 от ЗСВ продължава професионалното обучение на дипломираните студенти по специалността

„Право“ и е налице „обучение“ по смисъла на чл 82, ал. 1, изр.трето от КСО (ред.в сила от 01.01.2017 г.), поради което стажът по чл. 294, ал. 1 от ЗСВ се включва в срока на обучение до полагане на задължителния изпит за правоспособност, през което време наследствената пенсия е дължима. Съставите на ВАС, поддържащи това становище, приемат, че е налице конкуренция на общ и специален закон (чл. 82, ал. 1 от КСО, вр. с чл. 45 от Закона за висшето образование и чл. 294 от ЗСВ), поради което приложението следва да намери специалният закон.

Становища, които са в съответствие с изложените мотиви на втората група съдебни актове, са депозираны от Висшия адвокатски съвет, Административен съд – Хасково, Административен съд – Разград, Административен съд – Търговище, Административен съд – Ямбол и Административен съд – Добрич.

Общото събрание на Административен съд – Варна не е формирало становище, излъчено от мнозинството съдии, но е изпратило личното становище на един съдия, който застъпва тезата за дискриминация в закона по признак „образование“, вследствие на което предлага при отговора на въпроса да се направи тълкуване на чл. 82, ал. 1, изр. трето от КСО, като се приеме, че предвид режима на придобиване на правоспособност на студентите от специалност „Право“, полаганият стаж следва да се разглежда като част от срока на обучение, поради което и полагащите този стаж следва да са в обхвата на понятието „учащи“ по смисъла на чл. 82 КСО.

„Трактовка“ в този смисъл дава д-р Цвета Попова – главен асистент в катедра „Трудово и осигурително

право“ в Юридическия факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“, която, развивайки подробни съображения по установената от нея колизия между нормативните актове, предлага Общото събрание на ВАС, като установи несъответствие между разпоредбата на чл. 82, ал. 1 от КСО, в частта ѝ: „децата, които полагат стаж след дипломиране, не се смятат за учащи“ и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България, да спре производството по тълкувателното дело и внесе в Конституционния съд въпроса за обявяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 82, ал. 1 от КСО в посочената част, която представлява неравно третиране по признак „образование“.

Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд намира за правилно становището, застъпено в първата група съдебни актове.

Българският законодател, в изминалите три десетилетия, се е занимавал активно с уреждането на правоотношенията в социалноосигурителната система, като Кодексът за социално осигуряване (загл. изм. с ДВ, бр. 67 от 2003 г.) е претърпял най-много изменения и допълнения от всички действащи нормативни актове в страната. Това показва не само сложността на материята, но и динамиката в регламентираните отношения, целяща да отговори времеве адекватно на принципите на държавното обществено осигуряване, запазили своето действие и до днес, част от които са задължителност и всеобщност на осигуряването, солидарност и равнопоставеност на осигурените лица.

При преценка правото на наследствена пенсия, водещ е принципът на солидарност, изискващ децата-сираци, ко-

ито са учащи, до приключване на срока за обучение или навършването на 26-годишна възраст, да получават наследствена пенсия. Целта е липсващата издръжка от починалия родител да бъде заместена от социално плащане, което да подпомогне финансово нуждаещите се учащи деца, които не са започнали трудова дейност и са лишени от имуществената възможност да приключат успешно своето обучение.

По отношение правната регламентация на наследствените пенсии, които имат децата на починало осигурено лице, се установява, че разпоредбата на чл. 82, ал. 1 от КСО е претърпяла четири законодателни промени, което се дължи на формиращата се съдебна практика на Върховния административен съд по тълкуването на понятието „обучение“, съответно „срок на обучението“.

В последната си редакция (ДВ, бр. 98 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.) чл. 82 КСО гласи: „Децата имат право на наследствена пенсия до навършване на 18-годишна възраст, а след навършването ѝ, ако учат – за срока на обучението, но не по-късно от навършването на 26-годишна възраст, както и над тази възраст, ако учат и ако са се инвалидизирали до 18-, съответно до 26-годишна възраст. Децата, които се считат за „учащи“, се определят с наредбата по чл. 106. Децата, които полагат стаж след дипломиране, не се смятат за учащи“.

В Глава шеста, Раздел V „Общи правила за пенсиите“ на Кодекса за социално осигуряване, в чл. 106, е посочено, че прилагането на тази глава и изплащането на пенсиите се определят с наредба на Министерския съвет (придшна редакция: „...се уреждат с акт на Министерския съвет“).

Тази наредба е Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (Загл. изм. – ДВ, бр. 19 от 2003 г.), Приложение № 1 към член единствен, т. 1 на ПМС № 30 от 10.03.2000 г., обн., ДВ, бр. 21 от 17.03.2000 г., в сила от 1.01.2000 г.

Според чл. 34, ал. 1, т. 1 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (доп. ДВ, бр. 33 от 2013 г., в сила от 09.04.2013 г., изм., бр. 29 от 2017 г., в сила от 01.01.2017 г.) (НПОС, Наредбата), деца, които продължават да учат след 18-годишна възраст по смисъла на чл. 82, ал. 1 КСО са тези, които продължават образованието си, независимо от степента и формата на обучение, като те установяват това обстоятелство в началото на всяка учебна година с документ от съответното учебно заведение. В точка 2 на същата разпоредба се посочва, че учащи са лицата, които независимо от формата и степента на обучението, са приети и записани във висшите училища, създадени по реда на Закона за висшето образование, както и организациите по чл. 7 от същия закон; те установяват това обстоятелство в началото на всеки семестър с документ от съответното висше училище или от съответната научна организация.

Нормата в изречение трето от чл. 82, ал. 1 КСО е въведена след извършеното допълнение на чл. 34 от НПОС с ал. 4 (ДВ, бр. 23 от 2014 г.), действаща от 01.01.2014 г.

Според чл. 34, ал. 4 от Наредбата, лицата, които ползват стаж след дипломиране, не се считат за учащи.

Съдебната практика на Върховния административен съд до 2017 година тълкува разширително понятията „обучение“ и „срок на обучение“, когато се касае за лица, дипломирали се в специалност „Право“ и полагащи стаж за придобиване на юридическа правоспособност по Закона за

съдебната власт. В определени свои решения ВАС приема, че периодът на получаване на наследствена пенсия от дете на починало осигурено лице следва да продължи до „полагането на изпит“ след стажа.

Необходимо е да се отбележи, че полагането на изпит за юридическа правоспособност, съгл. чл. 300, ал. 1, изр. второ от ЗСВ, включващ комбинирана проверка на знанията на кандидатите чрез решаване на казус и решаване на тест с практическа насоченост, се оценява с оценка „издържал“ и „неиздържал“. В случай, че оценката е „неиздържал“, стажант-юрисът има право да се яви на изпит след допълнителен двумесечен стаж по реда на чл. 297, ал. 2, т. 1 ЗСВ, до три пъти. Тази възможност на практика удължава срока на правопогасяващия, според тези състави на ВАС, юридически факт относно правото на наследствена пенсия на правните субекти по чл. 82, ал. 1 от КСО, като освен това не дава отговор и на въпроса до кой точно момент от възможното четирикратно явяване на изпит ще съществува правото да се получава наследствена пенсия. Невъзможността да се даде отговор на този въпрос е един от аргументите в подкрепа на тезата, че е недопустимо да се дописва закона, който не предполага да се удължава „срока на обучението“ след дипломирането в специалност „Право“.

Допълнителен аргумент се съдържа в Глава четиринадесета на ЗСВ „Придобиване на правоспособност“, където е регламентиран редът за явяване на изпит, според който стажант-юрисът подава писмено заявление до министъра на правосъдието, чрез председателя на съответния окръжен съд, към което прилага стажантската си книжка, но не е налице задължение на същия да се яви на първата

възможна дата за изпит след приключването на шестмесечния стаж.

По този начин явяването на изпита за юридическа правоспособност, който се провежда само два пъти годишно, от петчленна комисия (въпреки възможността за провеждането му повече от два пъти, когато подадените молби за явяване на изпит са повече от 200 и стажант-юристите отговарят на изискванията за допускане до изпит), би могло да се отложи и с няколко години след приключване на стажа, с единственото ограничение – навършването на 26-годишна възраст на лицето. Предпоставката стажант-юрисът да подаде заявление до министъра на правосъдието за първото си явяване на изпит за правоспособност предоставя единствено на него възможността да реши кога да стори това, което, от своя страна, е свързано с личната му мотивация. Ако предпочете да се въздържи дори еднократно от подаването на това заявление и явяването на изпит, това автоматично ще удължи „срока на обучение“ най- малко с 6 месеца, което респективно ще удължи с шест месеца и погасяването на задължението на Националния осигурителен институт да осъществи съответната осигурителна престация.

Отделен е и въпросът, че неподаването на заявление и неявяването на изпит поради обективни причини или форсмажорни обстоятелства също „налага“ удължаването на „срока на обучение“.

Отговорът на въпроса: „Представлява ли стажът по чл. 294, ал. 1 от Закона за съдебната власт, който полагат дипломираните юристи по специалност „Право“, част от „срока за обучение“ и смятат ли се те за учащи по смисъ-

ла на чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване?“ предполага анализ на няколко понятия, а именно: „обучение“, „срок на обучение“ и „учащ“, които намират своята законодателна уредба в Закона за предучилищното и училищното образование (обн. в ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.), Закона за висшето образование (ЗВО) и Закона за професионалното образование и обучение (обн. в ДВ, бр. 68 от 30.07.1999 г.).

Съгласно чл. 173, ал. 1 от Закона за предучилищното и училищното образование, ученик е този, който е записан в училище за обучение за завършване на клас, освен ако не е отписан от него (в хипотезите на ал. 2).

Според § 4д, т. 5 от Допълнителните разпоредби на ЗВО, „действащи студенти“ по смисъла на закона са тези, които вземат пряко участие в учебния процес и изпълняват учебния план за съответната учебна година.

Статут на студент, докторант или специализант се придобива при записване във висше училище и се загубва при отписване, както и за срока на отстраняване от висшето училище по чл. 74, ал. 2. Студентите губят статуса си на учащи, когато обучението по всяка специалност на образователно-квалификационна степен „бакалавър“ или „магистър“ завърши с държавен изпит или със защита на дипломна работа.

Строго дефинитивно, учащи са учениците и студентите, които са записани в съответното учебно заведение, не са напуснали, отписани или отстранени и не са завършили успешно образованието си.

Не може да се сподели и аргументът, че стажът по чл. 294, ал. 1 от ЗСВ се включва в срока на обучението, за-

щото то (обучението) има характера на „професионално обучение“.

Според легалното определение в чл. 5, ал. 2 от Закона за професионалното образование и обучение: „Професионалното обучение осигурява придобиването на квалификация по професия или по част от професия, както и усъвършенстването ѝ. При условия, определени с този закон и със Закона за предучилищното и училищното образование, то осигурява и завършването на класове от средната степен на образование“.

Разпоредбата прави ясна съпоставката на професионалното обучение с придобиването на образователно-квалификационни степени „бакалавър“, „магистър“ или образователната и научна степен „доктор“, тъй като се очертава недвусмислено разликата между тези понятия и стремежа на законодателя бъдещите професионалисти да придобият не само теоретична подготовка, но и практически опит. Квалификацията обичайно следва образованието, което е основополагащо. Този извод намира подкрепа в дефиницията на понятието в § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на ЗПОО: „Професионална квалификация“ е квалификация по професия или по част от професия, която включва съвкупността от професионални компетенции и необходимите за тяхното формиране общообразователни знания и умения.

Системата на висшето образование в Република България организира обучение след завършено средно образование и се състои от степени. Висше образование по специалността „Право“ се придобива на образователно-квалификационната степен „магистър“.

С успешното полагане на държавните изпити, удостоверено в съответната диплома за завършена образователно-квалификационна степен на висшето образование, законодателят свързва последиците на приключване на учебния процес и загуба на статута на студент, като обучаващо се лице по смисъла на чл. 66, ал. 2 и чл. 67 от ЗВО.

Разписаното в закона кореспондира с чл. 14, ал. 1 от Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрисист“ (приета с ПМС № 165 от 12.07.2022 г., обн., ДВ, бр. 55 от 15.07.2022 г.), в който е нормативно закрепено, че обучението по специалността „Право“ завършва с полагане на национални държавни изпити по публичноправни, по гражданскоправни и по наказателноправни науки. Разпоредбата на чл. 17, ал. 1 довършва правоотношенията в посочената подзаконова нормативна уредба, като уточнява, че студентите в специалност „Право“, преминали обучение по чл. 1, ал. 2, изпълнили задълженията си по учебния план и положили успешно държавните си изпити, получават диплома за завършено висше образование с професионална квалификация „юрисист“ в образователно-квалификационна степен „магистър“, а чл. 17, ал. 3 регламентира, че дипломираните юристи придобиват юридическа правоспособност след полагане на стаж и изпит в съответствие със Закона за съдебната власт.

След систематичния анализ на цитираните норми се оформя категоричния извод, че с настъпването на посочените правопогасяващи юридически факти, лицата със завършено висше образование губят статута на „учащи“ по смисъла на чл. 82, ал. 1 от КСО.

Установяването на специално нормативно изискване за дипломираните юристи за придобиване на юридическа правоспособност след полагане на стаж и изпит, в съответствие с чл. 294, ал. 1 от ЗСВ, представлява специално третиране във връзка с особеностите на юридическото образование и професия, но също така означава, че в момента на успешното полагане на трите държавни изпита по специалността „Право“ изтича срокът на обучението и се придобива и образователно-квалификационната степен „магистър“, и професионалната квалификация „юрист“.

При така установената регулация за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“ се налага изводът, че не е налице колизия между цитираните разпоредби и чл. 294, ал. 1 от ЗСВ, според който: „Завършилите висше образование по специалността «Право» придобиват юридическа правоспособност след 6-месечен стаж като стажант-юристи и полагане на изпит“.

В изпълнение на Закона за съдебната власт е приета и Наредба № 1 от 01.02.2019 г. за придобиване на юридическа правоспособност. В нея са регламентирани документите, критериите, стандартите, етапите и предметния обхват на стажантските програми. Според наредбата стажът се смята за приключен, ако стажантската книжка е надлежно заверена от съответния съд, прокуратура и следствен отдел, като след това се полага изпит за придобиване на юридическа правоспособност.

По този начин и в Глава четиринадесета от ЗСВ, и в Наредба № 1/2019 г. се установява изцяло практическата насоченост на предвидения 6-месечен срок, който не е „срок

за обучение“ по смисъла на чл. 42, ал. 1 от ЗВО, а изискуем стаж за придобиване на правоспособност по смисъла на ЗСВ. Основание за поддържане на това разбиране е и възможността за сключване на договор по време на професионалния стаж, уредена в чл. 297, ал. 3 ЗСВ. Посочената хипотеза е индиция, че законодателят определя този период от време именно като стаж, а не като срок за обучение.

Не е състоятелен доводът, че по време на полагането на стажа по чл. 294, ал. 1 от ЗСВ обучението се продължава, тъй като все още не е придобита квалификация за това. Напротив, лицата, придобили при дипломирането си професионалната квалификация „юрист“ могат да упражняват юридическата професия като юрисконсулти, правни съветници или помощници, консултанти в адвокатски кантори, експерти в органи на държавната власт и др., но казано най-общо (предвид възможността за различни наименования на длъжностите) като юристи, срещу което да получават и съответното възнаграждение (парична престация). В зависимост от мястото на работа и длъжностната характеристика, дипломираните юристи могат да изпълняват трудови функции с изискването само да са с придобита магистърска степен по специалност „Право“.

Придобиването на юридическа правоспособност по Закона за съдебната власт не е абсолютно необходима предпоставка, за да се престира труд (предоставя услуга) по всички юридически професии, за някои от които е достатъчно единствено дипломирането в специалност „Право“ и придобитата квалификация „юрист“.

Не съществува и пречка дипломираните юристи да практикуват своята професия веднага след завършването

си като заемат академичната длъжност „асистент“, определена с чл. 2, ал. 3, т. 1 от Закона за развитието на академичния състав в Република България, във висше училище или научна организация, която, според чл. 15, ал. 2 от с.з. се заема по трудово правоотношение. Законът, както и правилникът за неговото прилагане, не изискват юридическа правоспособност за заемането и на останалите академични длъжности: „главен асистент“, „доцент“ и „професор“ в Област 3, Професионално направление 3.6. „Право“ (според Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в РБългария).

Няма изискване за придобита юридическа правоспособност и в Закона за БАН, и в Устава на БАН за получаването на научните звания „член кореспондент“ и „академик“ от лице, заемащо академичната длъжност „професор“ и притежаващо научната степен „доктор на науките“ в същото Професионално направление 3.6. „Право“.

Липсата на изискване за придобита юридическа правоспособност следва да се отчете и в действащия Закон за съдебната власт, според чл. 164, ал. 8 на който за стаж по ал. 1–7 на чл. 164, необходим при назначаване на някоя от длъжностите съдия, прокурор или следовател, се зачита стажът, придобит на длъжност или професия, за която се изисква висше юридическо образование, включително стаж на лицата с висше юридическо образование на длъжност „разследващ полицай“ с висше юридическо образование в системата на Министерството на вътрешните работи, „разследващ полицай“ с висше юридическо образование в Министерството на отбраната или „разследващ митнически инспектор“ в Агенция „Митници“.

Идентичен е смисълът на разпоредбата на ал. 9 на чл. 164 ЗСВ (Изм. – ДВ, бр. 33 от 2009 г., предишна ал. 7, изм., бр. 1 от 2011 г., в сила от 4.01.2011 г., бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г.): „За стаж по ал. 1–7 се признава стажът на длъжност, за която се изисква висше юридическо образование в институциите, органите и мисиите на Европейския съюз, на Организацията на обединените нации, на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, на Организацията на Северноатлантическия договор, както и в международни правораздавателни органи или международни организации, създадени по силата на международен договор, по който Република България е страна.“

При разглеждането на жалбите, Европейският съд по правата на човека се подпомага от Секретариат, състоящ се предимно от юристи от държавите членки (наричани юридически секретари), за които също не е налице изрично изискване да имат придобита юридическа правоспособност. За своята отговорна юридическа работа в тази институция те също получават парично възнаграждение.

Придобиването на юридическа правоспособност е регламентирано в някои специални закони като предпоставка за упражняването на конкретни юридически професии. Съгл. чл. 162 от Закона за съдебната власт, за съдия, прокурор и следовател може да се назначи лице, което има само българско гражданство, има висше образование по специалността „Право“, преминало е стажа, определен в този закон, и е придобило юридическа правоспособност. Въпреки че това не са единствените условия за заемане на която и да е магистратска длъжност, недвусмислено е, че

придобиването на юридическа правоспособност е абсолютно необходимо условие.

Не трябва да се пропуска обаче обстоятелството, че правото да се упражнява някоя от магистратските длъжности не може да се придобие без преминаването на задължително обучение в Националния институт на правосъдието, съгл. чл. 186, ал. 9 ЗСВ, тъй като решението на съответната колегия, с което се приема окончателният списък на одобрените кандидати за младши съдии, младши прокурори и младши следователи по съответните длъжности, съобразно заявеното им желание, се изпраща на Националния институт на правосъдието за включване в обучението по чл. 249, ал. 1, т. 1 ЗСВ и успешно преминаване на съответните изпити след завършен курс на задължително първоначално обучение в НИП.

Имайки предвид тези разпоредби в Закона за съдебната власт, не би бил правно издържан възприетият начин на разсъждение, че в „срока на обучението“ по чл. 82, ал. 1, изр. 1 от КСО трябва да се включва и срокът на обучението на младшите магистрати в НИП до полагането на изпит, тъй като без задължителното му преминаване не е налице право да се упражнява някоя от трите магистратски длъжности.

Анализът на нормативната уредба води до извод, че стажът за придобиване на юридическа правоспособност по ЗСВ не е задължителен и е несъстоятелно становището, възприето в някои решения на ВАС, че всички дипломирали се по специалност „Право“ са задължени да преминат стаж и положат изпит след него за придобиване на юридическа правоспособност, както и че „задължителният стаж

няма самостоятелно правно значение, защото се явява своеобразно продължение на обучението по специалността“.

Постановените, макар и незначителен брой, съдебни актове в този смисъл, след допълнението на чл. 82, ал. 1 КСО с изр. трето, в сила от 01.01.2017 г., преграждащо пораждането на право за получаване на наследствена пенсия от децата по време на полагане на стаж след дипломиране, всъщност са с диспозитив, явяващ се *contra legem*.

Също толкова несъстоятелно и в пряко нарушение на императивните разпоредби на осигурителното законодателство е становището, че съществува задължение за осигурителния орган да изплаща наследствена пенсия на дете по време на стажа за придобиване на юридическа правоспособност по чл. 294, ал. 1 от ЗСВ, тъй като тази норма е специална спрямо чл. 82, ал. 1 КСО, явяващ се общ закон.

Преценката е в правилния отговор на въпроса: специална разпоредба ли е тази на чл. 294, ал. 1 от ЗСВ спрямо тази на чл. 82, ал. 1 от КСО, за да е налице правилото *lex specialis derogat legi generali*.

Съгласно разпоредбата на чл. 66, ал. 2 от ЗВО, студент е този, който се обучава за придобиване на образователните степени „бакалавър“ и „магистър“, а според чл. 45, ал. 1 от ЗВО, обучението за всяка специалност по образователно-квалификационна степен „бакалавър“ или „магистър“ завършва с държавен изпит или защита на дипломна работа.

Фактът, който прекратява обучението по образователно-квалификационната степен „магистър“, по която се дипломират студентите от специалност „Право“, е полагането на държавен изпит, т.е. на първо място, разпоредбата

на чл. 294, ал. 1 ЗСВ няма качеството на специална спрямо чл. 45, ал. 1 от Закона за висшето образование, както и на по-силно основание на тази на чл. 82, ал. 1 КСО.

Правилото, че специалният закон отменя противоречащия му общ закон, е регламентирано в чл. 11, ал. 2 от Закона за нормативните актове. За пораждането на действието на диспозицията на правната норма: „когато е дадена обща уредба на определена материя, специален закон може да предвиди отклонения от нея“, в нейната хипотеза е предвидено следното изискване: „само ако това се налага от естеството на обществените отношения, уредени от него“.

В случая, определеният като „специален“ Закон за съдебната власт не урежда нито осигурителни правоотношения, нито правомощия по придобиването на образователно-квалификационна степен „магистър“.

За да намери своето приложение чл. 11, ал. 2 от ЗНА, е абсолютно задължително и общата, и специалната уредба да регулират правно един и същи вид обществени отношения, което в случая не е така, защото единствената пресечна точка е само понятието „обучение“.

Освен това чл. 294, ал. 1 от ЗСВ урежда провеждането на стаж, а не на обучение и лицето, което преминава този стаж е дефинирано като стажант-юрист, т.е. дипломиран юрист, който ще стажува, за да придобие практически умения, които да допълнят научните знания, акумулирани по време на обучението във висшето училище.

Безспорно е, че при други специалности стажът, с оглед съответния нормативен акт, се полага преди дипломирането. Такива правила са уредени в чл. 8, ал. 1, т. 3

и чл. 11, ал. 1, т. 3 от Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалностите „Медицина“ и „Дентална медицина“ за образователно-квалификационна степен „магистър“. Регламентирането на този стаж е изрично, като съгласно чл. 4, ал. 1 от Наредбата този стаж е абсолютна предпоставка за дипломирането на студентите от тези специалности, едновременно с което те получават и професионалната квалификация „магистър-лекар“, съответно „магистър-лекар по дентална медицина“.

Обратно, полагането на стажа по чл. 294, ал. 1 от ЗСВ не е установено като задължителна предпоставка за придобиването на професионалната квалификация „юрист“, което става в момента на дипломирането по специалност „Право“.

Въпреки това ясно разграничение, все пак би могла да се намери и обща законодателна воля по отношение на стажа, тъй като с придобиването на професионалната квалификация „магистър-лекар“, съответно „магистър-лекар по дентална медицина“ се предоставя възможност на лицата да упражняват лекарска професия, но при определени ограничения във възможностите за започване на работа. Едва при преминаването на специализация и успешно придобиване на специалност (след полагане на изпит) лекарите, бивайки профилирани специалисти, та дори и по специалност „Обща медицина“ (изискване на чл. 13, ал. 1, респ. чл. 14, ал. 1 от Закона за лечебните заведения за създаването на индивидуална или групова практика за първична медицинска помощ) могат да работят всякакъв вид лекарска работа. През време на преминаването на такава специ-

ализация, децата с починал осигурен родител също нямат право на наследствена пенсия.

Съществен аргумент в подкрепа на взетото решение на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд е, че § 18 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за съдебната власт недвусмислено определя: „За трудов стаж се зачита стажът като съдебен кандидат или стажант-юрист, когато той е проведен след полагане на държавни изпити за придобиване на висше образование по специалността „Право“.

По този начин разбирането, че „задължителният стаж няма самостоятелно правно значение, защото се явява своеобразно продължение на обучението по специалност „Право“ губи своята правна стойност именно поради обстоятелството, че ако този стаж имаше качеството на обучение, то той нямаше да се признава за трудов стаж, а оттам и за професионален опит на вече квалифициран юрист.

За пълнота на изложението следва да се отбележи, че съгл. чл. 12, ал. 1 от Наредбата за структурата и организацията на работната заплата, работодателят е задължен да начислява и изплаща ежемесечно на своите работници и служители допълнително трудово възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит, като основа за изчисляване на размера му се използва единствено натрупаният до момента трудов стаж. Трудовият стаж е време, което служи и за установяване професионалния опит на работника или служителя.

Както може да се заключи, неприлагането на чл. 34, ал. 4 НПОС и/или на чл. 82, ал. 1, изр. трето от КСО, пред-

ставява нарушение на закона, което не може да бъде възприето.

Не бива да се пренебрегва и обстоятелството, че начинът за набирането на средствата по общественото осигуряване е това да става от всички осигурени лица, но правилото относно разходването им е, че то се извършва само за тези осигурени лица, за което е настъпил осигуреният социален риск. Юридическият факт, при осъществяването на който възниква правото на наследствена пенсия, е настъпването на осигурения социален риск „смърт“. В този смисъл, за осигурителното право, смъртта е правопрекратяващ юридически факт за осигуряването на починалото осигурено лице. От друга страна осъществяването на риска смърт е правопораждащ юридически факт за възникване правото на наследствена пенсия. Това е приложение на латинската максима *ex factis ius oritur* - правото се ражда от факти.

Правното основание за придобиване правото на наследствена пенсия е настъпилата безвъзвратна загуба на източник на доходи за издръжка поради смърт на осигуреното лице.

Като периодично парично плащане, което служи за издръжка, е недопустимо изплащането на наследствената пенсия като глобално определена сума. В този смисъл тя има алиментен характер, т.е. служи за издръжка на лицата, на които се отпуска. Видно е, че КСО е поставил ограничение за пенсиите, несвързани с трудова дейност, т.нар. неконтрибутивни пенсии (пенсии за гражданска инвалидност; социалните пенсии; персоналните пенсии), с изключение на пенсията за военна инвалидност, която може да преминава в наследствена пенсия.

Според закона и съдебната практика, правото на наследствена пенсия възниква при наличието на три кумулативни предпоставки: смърт на осигуреното лице, право на лична пенсия на осигуреното лице и наличие на брачна или родствена връзка с починалото лице. Пенсията, която починалото лице е получавало приживе или е имало право да получава, не преминава в наследство. Посочените в КСО негови наследници получават наследствена пенсия на основание свое лично право, което възниква въз основа на специалните разпоредби на осигурителното законодателство.

В този смисъл децата, имащи право на наследствена пенсия, са законово ограничени от разпоредбата на чл. 82, ал. 1 от КСО и тълкувателната разпоредба на чл. 34, ал. 1 от НПОС, което е може би житейски несправедливо, но ясно законодателно уредено – *in brevi, dura lex, sed lex*.

Като допълнителен аргумент за точното прилагане на закона следва да се изтъкне и фактът, че задължението на НОИ, като институция, на която е поверено управлението на публични средства, е да разходва законосъобразно бюджета по държавното обществено осигуряване и в частност този по пенсиите, отпускани и изплащани с публични средства.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт, Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд,

РЕШИ:

Стажът по чл. 294, ал. 1 от Закона за съдебната власт, който полагат дипломираните юристи по специалност

„Право“ не представлява част от „срока за обучение“ и същите не се смятат за учащи по смисъла на чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по тълкувателно дело № 2/2022 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд

Особено мнение от съдия Юлия Тодорова, към което се присъединяват съдиите: Любомир Гайдов, Анна Димитрова, Румяна Борисова, Тодор Тодоров, Таня Куцарова, Илиана Славовска, Даниела Мавродиева, Бисер Цветков, Весела Павлова.

На основание чл. 47 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от първа и втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, изразяваме становище за неправилност на решението, с което се приема, че стажът по чл. 294, ал. 1 от Закона за съдебната власт, който полагат дипломираните юристи по специалността „Право“, не представлява част от „срока на обучение“ и същите не се смятат за учащи по смисъла на чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване.

Установената съдебна практика на Върховния административен съд по поставения въпрос е противоречива, като различни съдебни състави са формирали две основни становища по тълкуването и приложението на чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО).

Според първото становище лицата със завършено висше образование по специалността „Право“ и със статут на стажант-юристи по смисъла на специалния Закон за съдебната власт (ЗСВ) не са учащи в хипотезата на чл. 82, ал. 1, изречение първо КСО, поради което нямат право на наследствена пенсия.

Поддържаната теза се обосновава с направеното изменение на чл. 82, ал. 1 (Изм. – ДВ, бр. 41 от 2007 г., в сила от 01.01.2008 г., доп. – ДВ, бр. 106 от 2013 г., в сила от 01.01.2014 г., доп. – ДВ, бр. 107 от 2014 г., в сила от 01.01.2015 г., доп. – ДВ, бр. 98 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.) КСО, където е добавено ново трето изречение със следния текст: „Деца, които полагат стаж след дипломиране, не се смятат за учащи“. Анализирайки смисъла на последно цитираната разпоредба, част от съдебните състави считат, че след законодателното решение нормата е ясна и недвусмислена. Според въведеното с нея допълнение учащи по чл. 82 КСО, след завършване на средно образование, са само децата, които се обучават във висши учебни заведения по реда на Закона за висшето образование (ЗВО). Поради това дипломираните юристи със завършено висше образование по специалността „Право“ и със статут на стажант-юристи по Закона за съдебната власт губят правото на учащи по смисъла на чл. 82, ал. 1 КСО, а стажовете, които полагат съгласно ЗСВ след дипломирането, не се включват в срока на обучение, съответно не им се полага наследствена пенсия.

В този смисъл са постановени следните решения на ВАС:

Решение № 358 от 10.01.2018 г. на ВАС по адм. д. № 7943/2017 г., VI отд.; Решение № 11187 от 18.07.2019 г. на ВАС по адм. д. № 9406/2018 г., VI отд.; Решение № 10809 от 06.08.2020 г. на ВАС по адм. д. № 1744/2020 г., VI отд.; Решение № 13833 от 09.11.2020 г. на ВАС по адм. д. № 3783/2020 г., VI отд.; Решение № 15620 от 16.12.2020 г. на ВАС по адм. д. № 6847/2020, VI отд.; Решение № 12773 от 15.10.2020 г. на ВАС по адм. д. № 9628/2020 г., VI отд.; Решение № 6367 от 27.05.2021 г. на ВАС по адм. д. № 1724/2021 г., VI отд.; Решение № 6106 от 20.05.2021 г. на ВАС по адм. д. № 3568/2021 г., VI отд.; Решение № 7411 от 18.06.2021 г. на ВАС по адм. д. № 5647/2021 г., VI отделение.

В мотивите на другата част от съдебните актове на състави на ВАС, формиращи второто становище по въпроса, се приема, че със стажа по чл. 294, ал. 1 ЗСВ, който понастоящем е шест месеца, се продължава професионалното обучение на дипломираните студенти по специалността „Право“ и този стаж е част от срока на обучение поради спецификата на придобиване на юридическа правоспособност по ЗСВ. Стажант-юристите се считат за учащи по смисъла на чл. 82, ал. 1 КСО, дори и след изменението на разпоредбата с ДВ, бр. 98 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.

В този смисъл са постановени следните решения на ВАС:

Решение № 6393 от 02.06.2015 г. на ВАС по адм. д. № 477/2015 г., VI отд.; Решение № 1301 от 08.02.2016 г. на ВАС по адм. д. № 7765/2015 г., VI отд.; Решение № 5405 от 09.05.2016 г. на ВАС по адм. д. № 8631/2015 г., VI отд.; Решение № 4803 от 21.04.2016 г. на ВАС по адм.

д. № 9121/2015 г., VI отд.; Решение № 6553 от 02.06.2016 г. на ВАС по адм. д. № 11079/2015 г., VI отд.; Решение № 7773 от 27.06.2016 г. на ВАС по адм. д. № 12748/2015 г., VI отд.; Решение № 10491 от 10.10.2016 г. на ВАС по адм. д. № 13402/2015 г., VI отд.; Решение № 10805 от 17.10.2016 г. на ВАС по адм. д. № 95/2016 г., VI отд.; Решение № 13195 от 05.12.2016 г. на ВАС по адм. д. № 1289/2016 г., VI отд.; Решение № 4717 от 18.04.2017 г. на ВАС по адм. д. № 4364/2016 г., VI отд.; Решение № 15602 от 19.12.2017 г. на ВАС по адм. д. № 12418/2016 г., VI отд.; Решение № 2543 от 27.02.2018 г. на ВАС по адм. д. № 6881/2017 г., VI отд.; Решение № 327 от 09.01.2019 г. на ВАС по адм. д. № 2853/2018 г., VI отд.; Решение № 3676 от 10.03.2020 г. на ВАС по адм. д. № 7764/2019 г., VI отд.; Решение № 5177 от 23.04.2021 г. на ВАС по адм. д. № 280/2021 г., VI отделение.

Поддържаме становището, че стажът по чл. 294, ал. 1 от Закона за съдебната власт, който полагат дипломираните юристи по специалността „Право“, е част от „срока на обучение“ и същите се смятат за учащи по смисъла на чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване, поради което и имат право на наследствена пенсия.

Аргументите в подкрепа на изразената теза се извеждат от разпоредбите на Закона за съдебната власт, уреждащи статута на стажант-юристите, и от нормите на Кодекса за социално осигуряване, които регламентират наследствената пенсия.

Легитимната цел на придобиването на юридическа правоспособност по ЗСВ е упражняването на правнорегулирани дейности, изискващи такава правоспособност,

която е нормативно установена и включва специализиран стаж на стажант-юристите. Само дипломирането по специалността „Право“, съгласно актуалната нормативна уредба, не позволява самостоятелно упражняване на правна дейност и на юридическа професия. Наборът от професионални знания, умения и компетентности завършилите специалност „Право“ придобиват след срока на обучение, който включва и срока на задължителното провеждане на стажа по чл. 294 и сл. ЗСВ.

Устройственият Закон за съдебната власт обаче не нормира социалните права на стажант-юристите. Той регламентира юридическа правоспособност от фазата, в която дипломираните юристи по специалност „Право“ следва да проведат 6-месечен стаж, като през това време те се обучават на практически умения във връзка с вече придобитите теоретични познания по специалността „Право“. Именно тази специфична особеност на обучителния процес на стажант-юристите, които желаят да придобият юридическа правоспособност и по отношение на практическите умения на юриста, е основанието те да се считат за учащи по смисъла на текста на чл. 82, ал. 1 КСО, в относимата редакция.

Разпоредбата на чл. 82, ал. 1 КСО има своето систематическо място в Глава шеста. Задължително пенсионно осигуряване, Раздел III. Наследствени пенсии от Кодекса за социално осигуряване. Думата „пенсия“ произлиза от латинското съществително име „pension“ и означава „плащане“ (Вж. Милев, Ал., М. Войнов. Латинско-български речник, изд. Наука и изкуство, 1990). Следователно предмет на пенсионното правоотношение е материалното обе-

зпечаване на правоимащите лица чрез плащане поради старост, инвалидност или смърт.

В чл. 80, ал. 2 КСО законодателят е предоставил право на материално обезпечаване на наследниците на починалия, който приживе е имал право да получава лична пенсия съгласно посочените предпоставки, визирани в чл. 80, ал. 1 КСО. (Изм. – ДВ, бр. 1 от 2002 г., в сила от 01.01.2002 г.). Видно от текста на чл. 80, ал. 2 КСО, право на наследствена пенсия имат децата, преживелият съпруг и родителите. Децата на починалия пенсионер са измежду кръга на наследниците, които се считат за правоимащи, като тяхното субективно право на наследствена пенсия произтича от материалното право на техния наследодател. Изключение от общото правило – децата на правоимащия приживе техен наследодател да получат наследствена пенсия по смисъла на чл. 80, ал. 2 КСО, е предвидено в чл. 82, ал. 1, изречение трето (ред. ДВ, бр. 98 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.) КСО. Касае се за онези деца, които полагат стаж след дипломиране и които не се смятат за учащи.

Поради спецификата на стажантското правоотношение по чл. 294 и сл. ЗСВ разпоредбата на чл. 82, ал. 1, изречение трето КСО, според която децата, които полагат стаж след дипломиране, не се смятат за учащи, не може да се отнесе към положения стаж на стажант-юристите, регламентиран в ЗСВ, нито да им отрече качеството на учащи по смисъла на цитираната разпоредба на КСО. Направеният извод следва от обстоятелството, че законодателят не е посочил утвърдено смислово значение на думата „учащ“ за целите на прилагането на разпоредбите на Кодекса за социално осигуряване. Според чл. 82, ал. 1, изречение второ

КСО децата, които се считат за учащи, се определят с наредбата по чл. 106.

В разпоредбата на чл. 34, ал. 1 (изм. – ДВ, бр. 25 от 2004 г.) от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (НПОС) са изброени хипотези на учащи деца по смисъла на чл. 82, ал. 1 КСО, но това изброяване на е изчерпателно. Предвидено по начина, посочен в чл. 34, ал. 1 НПОС, понятието „учащ“ излиза извън рамките на предметния обхват на Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж. Съгласно чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове тя (наредбата) следва да се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Като се има предвид, че в случая НПОС се приема на основание осигурителен закон (§ 9 от Преходни и заключителни разпоредби на Наредба за пенсиите и осигурителния стаж), то липсва основание с нея да се дефинират понятия, предмет на първична регламентация в нормативен акт от по-висока степен.

Затова е и в противоречие с чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) предвиденото в чл. 82, ал. 1 КСО, че с наредбата по чл. 106 се определя кои лица се считат за учащи се. Видно е от мотивите на съдебните решения на Върховен административен съд, в които се поддържа втората теза, че с тях се отрича приложението на чл. 34, ал. 1 и ал. 4 НПОС, включително и на чл. 82, ал. 1, изречение трето КСО, именно поради обстоятелството, че изключването на полагащите стаж след дипломиране по специалността „Право“ юристи от кръга на учащите се лица не е съобразено със специфичните изисквания за придобиване на юридическа правоспособност по ЗСВ.

Тъй като чл. 34 НПОС урежда първични обществени отношения във връзка с прилагането на прогласеното от Конституцията основно право на гражданите на образование и право на труд, не може да има никакво съмнение, че този нормативен акт трябва да бъде закон, а не наредба (така и Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г. на Конституционния съд на Република България, обн. ДВ, бр. 55/2000 г.).

В допълнение, съгласно чл. 37, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (обн. ДВ, бр.39 от 21 май 1974 г., посл. изм. ДВ, бр. 46 от 12 юни 2007 г.), думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове. Със създаването на чл. 82, ал. 1, изречение трето КСО, в сила от 01.01.2017 г., законодателят не придава на понятието учащ, употребено в КСО, утвърдено правно значение, поради което на дипломираните юристи по специалността „Право“, които полагат стаж по чл. 294 ЗСВ, не може да се отрече, че са учащи по смисъла на чл. 82, ал. 1, изречение първо КСО. Като пример за изпълнение на предвиденото в чл. 37, ал.1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове е дадената легална дефиниция на понятието „пензионер“ в § 1, ал. 2, т. 12 ДР на КСО и неговото общоупотребимо значение.

Нормите на Закона за предучилищното и училищното образование, Закона за висшето образование, Закона за професионалното образование и обучение не могат да бъдат приложени, за да се изведе съдържанието на понятието „учащ“ по смисъла на чл. 82, ал. 1 КСО, тъй като

обществените отношения, които посочените закони уреждат, не включват и тези относно провеждането на стажа по чл. 294, ал. 1 ЗСВ.

Придобиването на юридическа правоспособност е сложен фактически състав, който се регулира от правните норми на Закона за съдебната власт, Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“ (приета с Постановление на Министерски съвет № 165 от 12.07.2022 г., обн. ДВ, бр.55 от 15.07.2022 г.) и Наредба № 1 от 01.02.2019 г. за придобиване на юридическа правоспособност, издадена от министъра на правосъдието (само „Наредба № 1“).

Конституционният съд на Република България е имал възможността да се произнесе, че несъвършенството на закона, изразяващо се в противоречие между негови разпоредби и изобщо с действащото законодателство, нарушава принципа на правовата държава, каквато е Република България на основание чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този конституционен принцип изисква съдържащите се в нормативните актове разпоредби да бъдат непротиворечиви, за да регулират безпроблемно обществените отношения (в този смисъл Решение № 9 от 30 септември 1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г. на Конституционния съд на Република България, обн. ДВ, бр. 87 от 1994 г., Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г. на Конституционния съд на Република България, обн. ДВ, бр. 55/2000 г.).

Възникването и развитието на стажантското правоотношение е регламентирано в Глава четиринадесета „Придобиване на правоспособност“ от Закона за съдебната

власт. Нормата на чл. 294 ЗСВ има две законови редакции, които са съществени с оглед значението на провеждания обучителен стаж.

В първоначалната си редакция чл. 294, ал. 2 ЗСВ (Обн. ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г.) предвижда, че завършилите висше образование по специалността „Право“ придобиват юридическа правоспособност след 6-месечен стаж като стажант-юристи и полагане на изпит. В чл. 294, ал. 2 ЗСВ законодателят е нормирал стажа като период от време, през който стажант-юристите следва да получат практически знания и умения въз основа на придобитите вече такива по специалността „Право“, като се запознават практически с основните функции, организация и дейност на органите на съдебната власт, както и да участват в изготвянето на постановяваните от тях актове.

С новелата на чл. 294, ал. 2 (Изм. – ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г.) ЗСВ законодателят разширява обхвата на практическото обучение на стажант-юристите в два аспекта. Съгласно нея те имат задължение да се запознават практически с основните функции и с организацията на работата на професиите, за които се изисква юридическо образование, а не само с дейността на органите на съдебната власт, както и да участват в изготвянето на проекти на широк кръг от актове и документи с правно значение.

Според приложимата правна уредба стажът за придобиване на юридическа правоспособност по чл. 294 ЗСВ се провежда на два етапа, което обстоятелство го дефинира като основен и професионален. Основният стаж (чл. 297, ал. 2, т. 1 ЗСВ, респ. чл. 7 от Наредба № 1) включва общо

запознаване с основните функции и задължения на органите на съдебната власт, тяхната организация и продължителност. През този период във всеки орган на съдебната власт на стажант-юриста се определя наставник.

Професионалният стаж (чл. 297, ал. 2, т. 2 ЗСВ, респ. чл. 16 от Наредба № 1) се провежда при адвокат, нотариус, частен съдебен изпълнител, представител на друга професия, за която се изисква юридическо образование, в орган на изпълнителната власт или в друга институция, определена с Наредба № 1 от 01.02.2019 г. за придобиване на юридическа правоспособност, чиято дейност е свързана с развитието на правото, на съдебната власт или защита на правата на човека.

Разписаната детайлна уредба на юридическия стаж, провеждан от лицата, които са се дипломирали по специалността „Право“, и спецификите на получаваните знания и умения за юридическите професии сочат на извод, че той е задължителен елемент от сложния фактически състав по придобиване на юридическа правоспособност, поради което е част от обучението. Направеният извод се извежда от целта на обучението по дадената специалност и дипломирането на студента, които са свързани с получаването на правоспособност да се упражнява съответната професия. Проверката на придобитите по време на стажа практически знания и умения се осъществява чрез полагане на изпит пред Министерство на правосъдието.

Стажът по чл. 294, ал. 1 ЗСВ е част от срока на обучение на дипломираните студенти по специалността „Право“ и поради предвиденото в чл. 297, ал. 3 (Предишна ал. 2, изм. – ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г.) ЗСВ.

Според разпоредбата по време на стажа стажант-юристът, подобно на студентите по специалността „Право“, не получава възнаграждение и времето не се зачита за осигурителен стаж, освен когато договарят с лице по ал. 2, т. 2 предвижда друго.

По време на стажа стажант-юристите не подлежат на задължително основно и допълнително обществено осигуряване. Ако лицето работи по трудово правоотношение по време на т. нар. професионален стаж, за него ще възникне задължение за осигуряване с придобиване на съответните права, различни от тези по чл. 82, ал. 1 КСО, но държавата не се ангажира с издръжката и доходите на стажант-юристите за срока на задължителния 6-месечен стаж.

След полагането на този стаж, включително след успешното представяне на предвидения при приключването му изпит, стажант-юристът ще разполага с юридическа правоспособност и правото да упражнява някоя от юридическите професии. В чл. 17, ал. 3 от Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“ (приета с ПМС № 165 от 12.07.2022 г., обн. ДВ, бр. 55 от 15 юли 2022 г.) изрично е посочено, че дипломираните юристи придобиват юридическа правоспособност след полагане на стаж и изпит в съответствие със Закона за съдебната власт. Това е и причината в правната теория да се обосновава изключителната важност на стажа по чл. 294, ал. 2 ЗСВ, както и неговата обучителна функция.

И ако динамичният фактически състав за възникване на правото да се упражнява професията изисква първо да се придобие диплома за висше образование, а после – да

се положи стаж и изпит за правоспособност, то необходимостта всеки един от тези елементи да се е сбъднал следва да се съобрази от законодателя както когато се предоставя право да се упражнява юридическа професия, така и при осъществяване на материалните предпоставки за реализиране на юридическата правоспособност от стажант-юриста.

Посоченото разбиране за същността и характера на обучението на стажант-юристите в най-пълна степен съответства в поставеното изискване в чл. 53, ал. 6 от Конституцията на Република България, а именно държавата да насърчава и да създаде условия за професионално обучение и преквалификация на децата/учащите се, включително и по отношение на завършилите специалност „Право“. Последните имат конституционното право на свобода на избор на професия, включително да упражняват професията на юриста в нейния пълен обем, доколкото тя е в основата на правораздаването и чрез нея се осъществява реализация на принципа на правовата държава.

Отричането на правото на стажант-юристите по чл. 294, ал. 1 ЗСВ да получават наследствена пенсия по чл. 82, ал.1, изречение първо КСО, защото не са учащи, е в противоречие с основните принципи на осигуряването, предвидени в чл. 3, т. 2 и т. 3 КСО, а именно – солидарност и равнопоставеност на осигурените лица. Това означава, че в конкретната хипотеза децата (стажант-юристите), които са учащи и са деца на починали преди приключване процеса на обучение осигурени лица, в условията на солидарност и равнопоставеност, следва да могат да получават наследствена пенсия до достигане на съответната възраст

по чл. 82, ал. 1 КСО, така, както биха получавали материална издръжка децата (стажант-юристите) от своите живи родители (пенсионери) до достигане на тази възраст.

Обратното – непризнаването на право на наследствена пенсия по чл. 82, ал. 1 КСО като право на материално обезпечение на децата на починал родител пенсионер, които провеждат своя стаж по чл. 294 и сл. от ЗСВ, би ги поставило в неравностойно положение спрямо децата, които провеждат своя стаж по чл. 294 ЗСВ и се обезпечават материално от своя жив родител пенсионер.

Според т. 17 от Преамбюла на Европейската социална харта, ратифицирана със закон, приета от 38-ото Народно събрание на 29.03.2000 г. – обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2000 г., издадена от Министерството на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 43 от 4.05.2001 г., в сила от 01.08.2000 г., при отчитане на принципа на равнопоставеност, децата и младежите имат право на подходяща социална, правна и икономическа закрила. В чл. 7 от нея е предвидено, че за да се осигури ефективно упражняване на правото на децата и младежите на закрила, договарящите страни се задължават да признаят правото на младите работници и стажанти на справедливо заплащане или на други подходящи възна-граждения.

В посочената хипотеза третирането на децата по различен начин и по признак социално положение е дискриминационно, което е санкционирано в множество решения на Европейския съд по правата на човека, включително и такива, постановени срещу Република България, като напр. Решение от 11 август 2021 г. по делото „Йочева и Ганева срещу България“ (жалби № 18592/15 и 43863/15).

С Преамбюла на Конституцията Република България е прогласена като демократична, правова и социална държава. Отричането на правото на стажант-юристите, които полагат стаж след дипломиране по реда на чл. 294 и сл. ЗСВ, да получат наследствена пенсия по чл. 82, ал. 1 КСО ограничава техните наследствени имуществени права, създава мярка, която е непропорционална и несъответна на преследваната с КСО легитимна цел – законосъобразно и справедливо разходване на бюджета на Държавното обществено осигуряване, както и е в противоречие с разбирането, че Република България е социална държава.

Организацията на социалната система, в това число и на пенсионната, когато създава ограничения за своите граждани, следва да преследва разумна цел. Ограниченията не трябва да бъдат прекомерни. В случая настъпването на смъртта на наследодателя на стажант-юриста е бъдещо несигурно събитие. Но същият приживе е попадал в обхвата на задължителното осигуряване по отношение на социалните рискове, поради което получаваните приживе лични пенсии могат да преминават в наследствени и по отношение на неговите деца, които полагат стаж след дипломиране, с изключение на пенсиите за гражданска инвалидност, социалните пенсии за старост. Правните последици и в двата случая целят осигуряване на издръжка на децата в процеса на тяхното професионално обучение, като в първия случай средствата се набират от пенсията на лицето приживе, а във втория случай сумата на наследствената пенсия се определя в процент от полагащата се лична пенсия на починалото осигурено лице (чл. 81, ал. 1 КСО).

С оглед на гореизложеното считаме, че на въпроса – представлява ли стажът по чл. 294, ал.1 от Закона за съдебната власт, който полагат дипломираните юристи по специалността „Право“, част от „срока на обучение“ и смятат ли се те за учащи по смисъла на чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване, следва да се отговори положително.

Мотивирайки се в посочения смисъл, не сме съгласни с гласувания диспозитив от мнозинството в Общото събрание и подписваме тълкувателното решение с особено мнение.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 5

София, 25.06.2024 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и четвърти април две хиляди двадесет и четвърта година разгледа докладваното от съдия Анна Димитрова и съдия Донка Чакърова тълкувателно дело 5/2021 г.

Производството е по реда на Раздел X от Глава четвърта на Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Образувано е по искане на омбудсмана на Република България за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд поради констатирана противоречива практика на съдилищата по тълкуване и прилагане на чл. 75, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр) в производствата по глава дванадесета и тринадесета от Административно-процесуалния кодекс (АПК), в което са поставени следните въпроси:

„Дължи ли се държавна такса по чл. 227а или по чл. 235а от АПК в производствата по ЗЗДискр, в частност разпоредбата на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр? Прилага ли се за касационните производства по глава дванадесета и тринадесета от АПК по повод обжалване на актове на Комисията за защита от дискриминация по реда на чл. 68 от ЗЗДискр?“ В искането са изложени твърдения за наличие на противоречива практика на Върховния администрати-

вен съд, които са подкрепени с цитирани и приложени конкретни окончателни съдебни актове, съдържащи противоположни мотиви относно дължимостта на държавна такса за касационни и частни жалби, подавани в съдебни производства по 33Дискр.

След анализ на относимата към проблема съдебна практика и констатацията, че в действителност въпросът относно дължимостта на държавни такси за касационни и частни жалби срещу съдебни актове на административните съдилища, постановени в производства по чл. 68 от 33Дискр, не се разрешава еднакво, Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, с решение от 27 април 2022 г., преформулира поставените за тълкуване въпроси, както следва:

„Дължи ли се държавна такса по чл. 227а от АПК за касационните жалби и по чл. 235а от АПК за частните жалби срещу актове на административните съдилища, постановени в производствата по чл. 68 от 33Дискр, или не се дължи държавна такса на основание чл. 75, ал. 2 от 33Дискр в тези случаи?“.

На проведеното на основание чл. 129 от ЗСВ заседание на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, от поканените за участие лица присъства само представител на главния прокурор на Република България, който мотивира позиция за дължимост на държавните такси в обсъжданите хипотези. Същото мнение се поддържа от общите събрания на Административен съд – Кюстендил, Административен съд – Плевен, Административен съд – Разград и Административен съд – Русе. Писмени становища с обосноваване на тезата, че нормата

на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр дерогира приложението на чл. 227а, ал. 1 от АПК и чл. 235 от АПК, са ангажирани от министъра на правосъдието, Висшия адвокатски съвет и Комисията за защита от дискриминация, както и от общите събрания на Административен съд – Видин, Административен съд – Добрич, Административен съд – Кърджали, Административен съд – Перник и Административен съд – Смолян. Останалите поканени за участие на основание чл. 129, ал. 2 от ЗСВ административни съдилища и деканите на юридическите факултети на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Пловдивския университет „Павел Берон“, Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий“, Бургаския свободен университет, Варненския свободен университет „Черноризец Храбър“, Русенския университет „Ангел Кънчев“, Югозападния университет „Неофит Рилски“, Нов български университет, Департамент „Право“ и Университета за национално и световно стопанство не изразяват позиция.

Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, за да се произнесе по поставения за тълкуване въпрос, освен представените становища, съобрази следното:

Съгласно чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси (ЗДТ) държавните такси се събират от органите на съдебната власт, от другите държавни органи и бюджетни организации в размери, определени с тарифи, одобрени от Министерския съвет, и постъпват в държавния бюджет, освен ако със закон е предвидено друго. В чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр, чиято редакция не е изменяна от приемането на закона, обнародван в ДВ, бр. 86 от 30 септември 2003 г., в

сила от 1 януари 2004 г., е предвидено, че за производствата пред съд по този закон не се събират държавни такси, а разноските са за сметка на бюджета на съда.

Съобразно чл. 11, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА) нормативните актове се отменят, изменят или допълват с изрична разпоредба на новия, изменящия или допълващия акт. Със Закона за изменение и допълнение на АПК, обнародван в ДВ, бр. 77 от 17 септември 2018 г., в сила от 01 януари 2019 г., не е отменен, изменен или допълнен 3ЗДискр, но се създават чл. 227а и чл. 235а от АПК, регламентиращи различни размери на проста и пропорционална държавна такса за разглеждане на касационни и частни жалби в зависимост от задължения субект, характера на съдебния спор и материалния интерес, както и случаи, при които тези такси не се дължат или е възможно освобождаване от внасянето им. Правната теория и съдебната практика приемат за възможна и мълчалива отмяна (*Abrogatio tacita*) на нормативен акт, но само при съобразяване на установени общовалидни принципи на правото, а именно: „По-новият закон отменя по-стария“ (*Lex posterior derogat legi priori*) и „Специалният закон дерогира общия“ (*Lex specialis derogat legi generali*). Обсъжданите по-нови правни норми на чл. 227а и чл. 235а от АПК не са в състояние да отменят мълчаливо заварената норма на чл. 75, ал. 2 от 3ЗДискр, защото липсва пълно припокриване и несъвместимост между разпоредбите, а и отношението между тях е на общи към специална.

Новото правило, според което се дължат прости и пропорционални държавни такси за разглеждане на касационни и частни жалби в производствата по АПК, се съдържа

в общ процесуален закон. Изключението, според което за съдебните производства по ЗЗДискр не се дължат държавни такси, се намира в заварен специален закон. ЗЗДискр е специален спрямо АПК, защото с него се урежда специфична материя в нейната цялост чрез материалноправни и процесуалноправни норми. Предмет на регулиране с този закон е само, но изцяло, защитата срещу всички форми на дискриминация и нейното предотвратяване с цел осигуряване на всяко лице правото на: равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот; ефективна защита срещу дискриминацията. От друга страна, АПК се прилага за всички административни производства пред всички органи на Република България, доколкото със закон не е установено друго, и за всички съдебноадминистративни производства, разглеждани от административните съдилища и Върховния административен съд, доколкото със закон не е установено друго. Следователно, новото нормативно общо изискване за предварително внасяне на държавни такси за касационни и частни жалби по административни дела, установено в общия Административнопроцесуален кодекс, не изключва действието на по-старата норма, съдържаща изключение от него и според която не се дължат държавни такси за производствата пред съд по специалния по-стар Закон за защита от дискриминация.

Допълнителен аргумент в подкрепа на тълкуването на закона, според което за касационни и частни жалби срещу съдебни решения и определения на административните съдилища, постановени в производства по чл. 68 от ЗЗДискр не се дължат държавните такси по чл. 227а и чл.

235а от АПК, се намира във вида на правомощията на Комисията за защита от дискриминация, които се упражняват с актовете, подлежащи на обжалване пред административните съдилища на основание чл. 68 от ЗЗДискр. Съгласно чл. 65 от ЗЗДискр този независим държавен орган установява извършени нарушения на основното право на равенство пред закона и недискриминация, нарушителя и засегнатото лице, определя вида и размера на санкциите, налага принудителни административни мерки. Приложението на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр осигурява свободен, финансовенеобременяващ достъп до съд на лицата, които са жертви на дискриминация, като по този начин им гарантира ефективни правни средства за защита на основно право.

По изложените съображения Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

РЕШИ:

За касационните жалби срещу решения на административните съдилища, постановени в производства по чл. 68 от Закона за защита от дискриминация, не се дължи държавна такса съгласно чл. 227а от Административно-процесуалния кодекс.

За частните жалби срещу определения на административните съдилища, постановени в производства по чл. 68 от Закона за защита от дискриминация, не се дължи държавна такса съгласно чл. 235а от Административнопроцесуалния кодекс.

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**
ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ
2024

Българска
Първо издание

Отговорен редактор
Борислав Мънзов
Предпечатна подготовка
Петър Дамянов

Формат 16/60/84

Сиела Норма АД