Р Е П У Б Л И К А Б Ъ Л Г А Р И Я

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 20

София, 17 ноември 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Джелепова, Десислава Атанасова, Красимир Влахов, Галина Тонева, Янаки Стоилов, Сашо Пенов, Соня Янкулова, Невин Фети, Борислав Белазелков, Орлин Колев

при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 17.11.2026 г. конституционно дело №13/2026 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 30.06.2026 г. по искане на Софийския районен съд, 151-ви състав, за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 36а, ал. 1 в частта „и размера на възнаграждението му при условията на чл. 36, ал. 3 и 4“ от Закона за адвокатурата (обн. ДВ, бр. 55 от 2004 г., посл. доп. бр. 92 от 2026 г.; ЗАдв).

Сезиращият съд посочва, че оспорената законова разпоредба е в противоречие с чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията, тъй като предвидената възможност адвокатурата като „съсловна организация“ да определя „финансовата тежест на част от разноските в конкретно съдебно

производство“ представлява „нетърпимо навлизане в правомощията на съда“. Изтъква, че „макар адвокатурата да е конституционно призната като свободна и независима, нейните правомощия не могат да се разпростират до степен, в която да доминират над органите на съдебната власт или да засягат правата на трети лица“. В контекста на фактите по конкретното производство, във връзка с което е направено искането, е изложено, че овластяването на адвокатурата да се разпорежда със средства от бюджета на съдебната власт представлява „индиректна намеса в правомощията на съдебната власт по чл. 117, ал. 3 от КРБ“. В подкрепа на твърденията се сочат и доводи, произтичащи от правото на Европейския съюз и „задължителна[та] практика на СЕС по прилагането му“.

С определение от 16.07.2026 г. искането е допуснато до разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им с определението възможност становища по предмета на делото са представили Върховният касационен съд, министърът на правосъдието и Висшият адвокатски съвет, както и Съюзът на съдиите в България. Правно мнение е представено от доц. д-р Маргарита Златарева.

Всички депозирани становища и правното мнение, с изключение на становището на Висшия адвокатски съвет, застъпват разбиране за противоконституционност на оспорената законова уредба.

Според Върховния касационен съд (ВКС) чрез оспорената разпоредба „ходът, нормалното развитие, бързината на съдебното производство биха зависили от действията на орган, който стои извън съдебната система“, което би довело до възпрепятстване упражняването на основните функции и накърняване независимостта на съдебната власт. В допълнение се посочва, че „при липса на възможност за преценка от страна на съда за прекомерността на така определеното възнаграждение на особения представител, адвокатският съвет изземва и част от правомощията на съда“, което води до нарушаване на „принципите за предвидимост, правна

сигурност и недопускане на произволни съдебни актове“. ВКС навежда доводи за засягане на независимостта на съдебната власт с оглед на самостоятелния ѝ бюджет, като обръща внимание, че по силата на оспорената разпоредба адвокатурата, действайки „изцяло и в интерес на членовете на адвокатската колегия“, навлиза в полето на автономност на съдебната власт, като по този начин „осъществяването на конституционните ѝ правомощия може да бъде практически блокирано“. Посочва се, че „[к]огато законът позволява на външна за съдебната система структура (адвокатският съвет) да налага окончателни финансови тежести без право на възражение, правната предвидимост се разрушава. Гражданите и институциите биват поставени в ситуация, в която държавен закон ги подчинява на решенията на извънсъдебна съсловна организация, а това създава сериозни опасения за проява на правен произвол“.

Министърът на правосъдието поддържа, че в оспорената ѝ част разпоредбата на чл. 36а, ал. 1 ЗАдв не е съобразена с разпоредбите на чл. 117, ал. 2 и 3 и чл. 56 от Конституцията. Посочва, че с нея се нарушава самостоятелността на бюджета на съдебната власт (чл. 117, ал. 3 от Основния закон) като допълнителна гаранция за нейната независимост. Освен това обръща внимание, че „разпоредбата на чл. 36а ЗАдв възлага на съда извършването на разходи, които не са били предвидени в бюджета, от което може да възникне риск за осъществяване на правото на защита на българските граждани при участието им като страна в съдебно производство“, като по този начин „съдът не може да осигури ефективно правосъдие“. Министърът заявява, че по внесения законопроект не са представени „анализи или оценки на въздействието върху обществените отношения и бюджета, за да се гарантира спазването на принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност по чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове“, с което е нарушен принципът на правната сигурност като формален аспект на правовата държава по чл. 4 от Конституцията.

Същевременно посочва, че „не могат да се изведат и конкретни мотиви относно необходимостта за промяна на начина на определяне на възнаграждение на особения процесуален представител“.

Съюзът на съдиите в България (ССБ) навежда доводи за противоконституционност на оспорената разпоредба поради нарушаване на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 19, ал. 1 и 2, чл. 56, чл. 117, ал. 2 и 3 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията. В становището се посочва, че разпоредбата обвързва съдилищата с преценката на външна съсловна организация по „процесуална разноска“ и по „конкретен разход по дело, без съдът да има последна преценка за неговата необходимост и пропорционалност“. Отбелязва, че се създава риск от нарушаване на правото на защита и достъпа до съд с оглед същността на разноските, които са „част от процесуалния баланс между правото на защита на ответника, правото на ищеца на ефективна защита и обществения интерес от бързо и справедливо правораздаване“. Поддържа се, че оспорената законова уредба „създава риск от бавност, блокиране на процеса, институционален конфликт, липса на обективни критерии и структурен конфликт на интереси“, като в този смисъл се навеждат аргументи за противоречие на оспорената уредба с практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС) и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). ССБ обръща внимание, че оспореният закон не урежда състезателна процедура пред адвокатския съвет, в резултат на което „страната, която ще бъде натоварена с разноските, не разполага с гарантирано право да бъде изслушана, да представи становище относно размера или да получи мотивирано решение. Така определянето на възнаграждението се извършва извън процесуалните гаранции, които Конституцията свързва със защитата на правата и законните интереси на гражданите“. Нарушаването на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията с оспорената уредба се обосновава с твърдението за „концентрация на правомощието за определяне на адвокатски възнаграждения в съсловен орган“, при което липсата на съдебен контрол относно окончателния размер

на адвокатското възнаграждение „създава риск финансовата оценка на адвокатския труд да бъде поставена под решаващото влияние на орган, който едновременно упражнява регулаторни функции по отношение на професията и представлява професионалната общност на получателите на възнаграждението“.

В правното си мнение доц. д-р Маргарита Златарева обръща внимание, че упражняването на процесуални права от особения представител започва след определяне на неговото възнаграждение, което е и условие за назначаването му от съда. Същевременно „движението на делото е в правомощията на съда и незаплащането на определената сума за адвокатско възнаграждение е скрепено със санкции по ГПК, които само съдът може да наложи. Или по друг начин казано– процесуалните действия, които особеният представител започва да извършва, не могат да зависят от волята и момента на определяне на адвокатското възнаграждение от адвокатския съвет“. Така се обосновава, че действията на адвокатския съвет по определяне на размера на възнаграждението на особения представител са „процесуални действия, които не изхождат от страна в процеса, идват отвън, а в същото време са условие за движението на процеса. Намесата на една външна за съдебната система структура в случая гравитира до движението на делата, до контрола спрямо поведението на страните, до правото на ищеца в случаите по чл. 29 ГПК да реагира на размера на определеното адвокатско възнаграждение, което сам трябва да плати“. Според доц. д-р Златарева тези последици водят до „нарушаване на принципа на самостоятелност при вземане на решения, което е част от основните характеристики на съдебната власт, прогласени в Конституцията, включително– с организационна независимост“.

Висшият адвокатски съвет (ВАдвС) поддържа, че оспорената законова уредба не обуславя „прехвърляне на правораздавателна компетентност, а нормативно уредено взаимодействие между съда и орган на независимата адвокатура по чл. 134 от Конституцията“. Посочва, че

„текстът на чл. 36а, ал. 1 ЗАдв не съдържа изрична разпоредба, която да придава на определянето на размера окончателна и обвързваща сила спрямо съда“, който в рамките на ръководната му функция в процеса разполага с възможността да се назначи посоченият адвокат за особен представител при определеното възнаграждение, като изиска мотивиране или ново определяне на размера на възнаграждението. Същевременно според ВАдвС изплащането на възнаграждението на особения представител се извършва винаги в края на производството, въз основа на акт на съда по чл. 81 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), с който съдът „самостоятелно и независимо“ определя размера на сумата, която следва да се изплати на особения представител, включително когато разноските се изплащат от бюджета на съда. В този смисъл се поддържа, че определянето на възнаграждението от адвокатския съвет не се отразява на законосъобразното движение на производството, а има за цел „да даде възможност на адвоката, който бъде посочен от адвокатския съвет на съда за назначаване като особен представител, преди назначаването му да прецени дали да даде съгласие при условията на чл. 44а, ал. 1 от ЗАдв да поеме процесуалното представителство като особен представител“. Изтъква се също, че „адвокатският съвет може по-добре да прецени какво е справедливото възнаграждение за особен представител при отчитане на законовите критерии, доколкото членовете на съвета познават по-добре характера и обема на процесуалната и извънпроцесуалната работа, която трябва да свърши един адвокат по такова дело, както и да прецени какви разноски обичайно съпътстват тази дейност, доколкото в националната ни правна система разноските, които адвокатът прави във връзка с оказването на процесуалната защита, не подлежат на самостоятелно обезщетяване“. Същевременно се застъпва, че критериите за определяне на адвокатското възнаграждение са едни и същи както за съда, така и за адвокатските съвети, и „понеже се предполага, че както съда, така и адвокатските съвети действат законосъобразно и добросъвестно при едни и същи обективни законови

критерии, размерът на определеното възнаграждение следва да е един и същ“. Изложените в искането на сезиращия съд доводи за накърняване на бюджетната независимост на съда са намерени за неоснователни, като е посочено, че „задължението на съда да изплати възнаграждението на особения представител от бюджета на съда е установено в ГПК, а не в ЗА и потенциалното обявяване за противоконституционна на разпоредбата на чл. 36а ЗА няма да има за последица отпадане на задължението на съда да внесе от собствения си бюджет предварителна сума за възнаграждение на назначения особен представител“.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането и постъпилите по делото писмени становища и правно мнение, за да се произнесе, взе предвид следното:

Според чл. 36а, ал. 1 ЗАдв, „[к]огато в закон е предвидено назначаване на особен представител, адвокатският съвет на адвокатската колегия в съдебния район по седалището на съответния съд, пред който е висящо делото, определя особен представител и размера на възнаграждението му при условията на чл. 36, ал. 3 и 4“. Тази уредба е оспорена в частта, според която адвокатският съвет определя възнаграждението на особения представител при условията на чл. 36, ал. 3 и 4 ЗАдв.

Според чл. 36, ал. 3 ЗАдв, когато между адвоката и клиента не е уговорено възнаграждение, по искане на съда или на адвоката, адвокатският съвет на адвокатската колегия, в която членува адвокатът, с мотивирано решение определя възнаграждението при спазване на следните критерии: фактическата и правната сложност на случая; засегнатия интерес; условията, при които е възложена и предоставена правната защита и съдействието, включително времето за извършването и спешността на извършването им; квалификацията, опита и специализацията на адвоката. В чл. 36, ал. 4 ЗАдв е предвидено, че правилата и начинът за прилагане на тези критерии се определят в наредба, издадена от министъра на правосъдието съвместно с Висшия адвокатски съвет.

В практиката си Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че преценката за конституционосъобразност на оспорен закон изисква да се изследва както неговата цел, така и правните му последици в контекста на конкретните правоотношения, върху които е предназначен да въздейства (Решение №8/2021 г. по к.д. №9/2020 г.; Решение №5/2025 г. по к.д. №24/2024 г.). Изясняването на целта, с оглед на която е била създадена оспорената законова уредба, налага в настоящия случай да бъдат взети предвид мотивите на законодателя за приемането ѝ.

Според доклада за второ гласуване относно общ законопроект №51-553-37-62 на приетите на 09.10.2025 г. на първо гласуване законопроекти за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата, изготвен от Комисията по конституционни и правни въпроси на 25.11.2025 г., е направено предложение от трима народни представители за създаване на чл. 36а, чиято алинея 1 има следното съдържание: „Когато в закон е предвидено назначаване на особен представител, адвокатският съвет на адвокатската колегия в съдебния район по седалището на съответния съд, пред който е висящо делото, определя особен представител и размера на възнаграждението му при условията на чл. 36, ал. 3 и 4“. Като мотиви в писменото предложение е изложено, че „адвокатският съвет, който назначава особен представител, трябва да определя и възнаграждението му по реда на чл. 36, ал. 3 и 4, в съответствие с общия принцип, че при липса на договор възнаграждението се определя от адвокатския съвет“. Обединеният законопроект №51-553-37-62 е приет на второ гласуване на 30.01.2026 г., като текстът на чл. 36а, ал. 1 ЗАдв е одобрен в предложената редакция без направени изказвания относно предвидената компетентност на адвокатския съвет да определя възнаграждението на особения представител на страна в съдебния процес.

Посочените мотиви за приемане на оспорената уредба обуславят извода, че целта на нейното въвеждане е обезпечаване на възмездността в дейността на адвокатите като особени представители чрез предвиждане на

механизъм за определяне на тяхното възнаграждение в случаите, когато представителната им власт възниква не от упълномощаване и съответно размерът на възнаграждението не се определя в договор между адвокат и клиент съгласно чл. 36, ал. 2 ЗАдв, а от акт на съда при наличие на предвидените в закона предпоставки за назначаване на процесуален представител на страната в процеса.

Конституционният съд намира, че изясняването на съдържанието и на правните последици на оспорената законова уредба налага анализ на уредения в процесуалното законодателство нормативен контекст, в който се проявява регулиращото действие на компетентността на адвокатския съвет да определя размера на възнаграждението на особения представител на страна в съдебния процес.

В производството по граждански дела, уредено в ГПК, особен процесуален представител на страна се назначава в изрично посочени от закона случаи: чл. 29, ал. 2 (по искане на страна, която иска да извърши нетърпящо отлагане процесуално действие спрямо лице, което е процесуално недееспособно и което няма законен представител или попечител), чл. 29, ал. 3 (по отношение на лице с неизвестен постоянен и настоящ адрес), чл. 29, ал. 4 (при противоречие в интересите между представител и представляван), чл. 47, ал. 6 (на ответник, на когото съдебните книжа са връчени чрез залепване на уведомление), чл. 48, ал. 2 (на ответник без регистриран постоянен или настоящ адрес, уведомен за заведеното дело чрез публикация в неофициалния раздел на „Държавен вестник“). Особен представител се назначава и на длъжника в изпълнителния процес в хипотезата на чл. 430 ГПК (когато лицето няма регистриран постоянен или настоящ адрес, както и при уведомяването му за образуваното изпълнително производство чрез залепване на уведомление). В производството по оспорване на административни актове пред съд разпоредбата на чл. 137, ал. 6 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) предвижда, че особен представител се назначава на страна с

неизвестен адрес или призована чрез залепване на уведомление по чл. 18а, ал. 9 АПК. Във всички тези случаи процесуалният закон урежда назначаването на особен представител като задължение на съда, предназначено да обезпечи конституционното право на защита на страната.

До влизане в сила на оспорената частично разпоредба на чл. 36а, ал. 1 ЗАдв процесуалният закон не съдържа изрична уредба на въпросите кой определя възнаграждението на особения представител и какъв е неговият размер. Според чл. 7, ал. 1 ГПК съдът служебно извършва необходимите процесуални действия по движението и приключването на делото и следи за допустимостта и надлежното извършване на процесуалните действия от страните. Назначаването на особен представител и определянето на възнаграждението му са актове по движение на делото и се постановяват от съда. Внасянето на определения от съда депозит от ищеца е условие за назначаването на особения представител на ответника и поради това е и условие за извършването на съдопроизводствени действия по делото във всяка инстанция. Условието да бъде внесена предварително сума, която да послужи за заплащане на адвокатско възнаграждение на особения представител, е сред абсолютните процесуални предпоставки за надлежно упражняване на правото на иск, поради което съдът следи за това служебно, като дава изрични указания на ищеца да внесе определената сума с предупреждение, че в противен случай производството ще бъде прекратено, респективно жалбата му ще бъде върната, а евентуално постановеното невлязло в сила решение на долната инстанция – обезсилено.

Същевременно съдебната практика е последователна, че както ищецът, така и особеният представител на ответника могат да поискат от съда да измени размера на определения депозит за възнаграждението, като произнасянето на съда по този въпрос не подлежи на самостоятелен инстанционен контрол, доколкото такъв не е предвиден и за акта, с който е определено първоначалното възнаграждение. При постановяване на крайния си акт, с който приключва производството пред съответната

инстанция и се определят дължимите разноски (чл. 81 ГПК), съдът определя окончателния размер на дължимото на особения представител на ответника възнаграждение в първоначалния или в друг размер, вземайки предвид всички относими фактори: фактическа и правна сложност на делото, продължителност на производството, реално извършената от адвоката работа. Както в гражданския процес, така и в производството пред административния съд (чл. 144 АПК) страната може да поиска изменение на решението в частта за разноските относно определения от съда окончателен размер на възнаграждението на особения представител, като определението на съда по този въпрос може да се обжалва по реда, по който се обжалва самото решение (чл. 248 ГПК).

Оспорената частично разпоредба на чл. 36а, ал. 1 ЗАдв има за последица изземване на компетентността на съда да определя първоначалното възнаграждение на особения представител и възлагането ѝ на адвокатския съвет, без обаче да променя изясненото по-горе процесуално значение на изпълнението на това задължение от потърсилата съдебна защита страна, както и процесуалните последици от неизпълнението. Така внасянето от ищеца или жалбоподателя на определеното от адвокатския съвет възнаграждение за особения представител на ответника продължава да има значението на предпоставка за надлежното упражняване на правото на защита и за движение на производството. Нещо повече, това положение вече е изрично закрепено в чл. 13, ал. 3, т. 2 от Наредба №5 от 23.07.2026 г. за условията и реда за определяне на особени представители (обн. ДВ, бр. 71 от 2026 г.), издадена на основание чл. 36а, ал. 2 ЗАдв от Висшия адвокатски съвет, където е предвидено, че органът, отправил искането за определяне на особен представител, се уведомява за определения по делото особен представител, „след като се установи, че е внесено определеното от адвокатския съвет възнаграждение за особения представител за съответната инстанция или съдът е определил изплащането му да бъде от бюджета на съда“. Именно защото условието за предварително внасяне на това

възнаграждение продължава да има значението на предпоставка за надлежно упражняване на правото на иск, неизпълнението на това задължение остава основание за прекратяване на производството, респ. за връщане на жалбата от съда. Същевременно съдът е длъжен да постанови така произтичащите от процесуалния закон последици от изпълнението, респ. от неизпълнението на задължението за заплащане на определеното от адвокатския съвет възнаграждение, без законът да му предоставя възможност да променя неговия размер нито на този етап от производството, нито при постановяване на акта, с който приключва производството в съответната инстанция. Така съдът е обвързан да даде на потърсилата защита страна указания за внасяне на определеното от адвокатския съвет възнаграждение за особения представител на ответника, като при неизпълнение в предоставения срок следва да прекрати производството, а при неблагоприятен за ответника изход на делото е длъжен да присъди в негова тежест заплатеното от насрещната страна възнаграждение в този размер. Когато тази страна е освободена от заплащане на такси и разноски в производството, съдът е задължен да постанови изплащане на определената от адвокатския съвет сума от бюджета на съда (чл. 83, ал. 3 ГПК). Необходимо е да се обърне внимание, че за разлика от изрично предвиденото в уредбата на заплащането на правната помощ в Закона за правната помощ (ЗПП) и подзаконовата уредба по прилагането му, според което възнаграждението на процесуалния представител се изплаща по правило след приключване на производството пред съответната инстанция, а по изключение адвокатът може да направи искане за авансово заплащане на част от възнаграждението в размер до 50 на сто от максимално предвиденото за извършената работа при предоставяне на правна помощ по дела, продължаващи повече от шест месеца или по които са проведени повече от две съдебни заседания (чл. 39 ЗПП и чл. 3, ал. 1, т. 2 и ал. 2 от Наредбата за заплащането на правната помощ), в ЗАдв не се съдържа уредба по този въпрос. С оглед на това няма

произтичащо от закона основание да се откаже изплащане на определеното от адвокатския съвет възнаграждение на особения представител още след като последният даде съгласие да поеме представителството съгласно чл. 44а, ал. 1 ЗАдв. Именно в този смисъл е и разпоредбата на чл. 14, ал. 3 от Наредба №5 от 23.07.2026 г. за условията и реда за определяне на особени представители, според която „данните за извършено определяне на адвокат за особен представител по конкретно дело не се вземат предвид при прилагане на критериите за подбор по чл. 10, ако адвокатът не е получил възнаграждение по това дело и е бил освободен като особен представител с акт на съда по някоя от уважителните причини по ал. 2, т. 1, 2 или 4 или други независещи от адвоката причини“. Ако възнаграждението подлежи на изплащане след приключване на производството пред съответната съдебна инстанция, то не би било необходимо неговото неполучаване да е уредено изрично и нарочно наред с освобождаването на особения представител като основание да не се взема предвид извършеното определяне на адвоката за особен представител при следващ избор посредством електронната система за определяне на особени представители, защото при отказ за поемане на представителството поради наличие на посочените в наредбата уважителни причини освободеният особен представител поначало не би следвало да има право на възнаграждение поради липса на основание за това.

В обобщение на изложеното относно действието на оспорената законова уредба може да се направи изводът, че произнасянето на съда относно процесуална предпоставка за надлежното упражняване на правото на защита, както и по отговорността за разноски в процеса се явява обусловено от акт на несъдебен орган, който не разполага с правораздавателна компетентност. Същевременно уредбата по същество овластява адвокатския съвет да се разпорежда с парични средства на трети лица – по общо правило това са лицата, потърсили съдебна защита, а когато те са освободени от заплащане на такси и разноски, този ефект се проявява спрямо бюджета на съответния съд.

Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че компетентността на съда да определя възнаграждението на особения представител на страната подчинява неговото произнасяне на относимите към съдебния процес конституционни принципи и норми, а именно: правото на защита (чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията) и равенство и условия за състезателност на страните (чл. 121, ал. 1 от Конституцията). От друга страна, конституционната уредба на дейността на адвокатурата акцентира върху нейната свобода, независимост и самоуправление (чл. 134, ал. 1 от Конституцията), което като общо правило изключва съдебния контрол по отношение на актовете и действията на нейните органи, с изключение на изрично уредените в закона случаи (чл. 7, ал. 5, чл. 116, ал. 1, чл. 130, ал. 2 ЗАдв).

Въз основа на така направения анализ на оспорената законова разпоредба и на нормативната уредба, в контекста на която се проявява нейното действие, Конституционният съд приема следното:

Като отправна точка при преценката за конституционосъобразност на разпоредбата на чл. 36а, ал. 1 ЗАдв в оспорената част е необходимо да се посочи, че макар според мотивите за приемането ѝ тя да е насочена да произведе действие в частната сфера на отношения, подчинени на възмездността, компетентността на адвокатския съвет да определя възнаграждението на особения представител има преди всичко публичноправни измерения, тъй като рефлектира върху правото на достъп до съд и реализирането на публичната правосъдна функция на държавата (а в хипотезата, при която възнаграждението се изплаща от бюджета на съда – и върху разходването на публичен ресурс). Във връзка с това Съдът обръща внимание, че според Тълкувателно решение №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г. „правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава“, поради което „пътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит“.

Както беше посочено по-горе, преди влизане в сила на оспорения закон определянето на възнаграждението на особения представител на страна в съдебния процес ангажира компетентността на съда, разглеждащ делото, който осъществява държавната правосъдна функция съгласно чл. 119, ал. 1 от Конституцията, защото въпросът е от съществено значение за правата на страните в процеса и за надлежното упражняване на правото на достъп до съд като съществен компонент на конституционното право на защита. Оспорената законова уредба обаче обуславя осъществяването на правосъдната функция от акт на друг, несъдебен орган, при което съдът е лишен от правната възможност да променя постановеното от него и е обвързан да го зачете както при преценка на предпоставките за надлежното упражняване на правото на иск, така и при определяне на отговорността за разноски в крайния съдебен акт. По този начин се нарушава конституционното изискване за независимост на съдиите при упражняване на техните функции по осъществяване на правосъдието. Както е посочено в Решение №2/2008 г. по к.д. №1/2008 г., „[е]фективната съдебна защита на основните права и конституционосъобразното действие на съдебната власт се намират в пряка връзка с принципа за нейната независимост. Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима, като при осъществяване на своите функции съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Зависимостта на дейността им от разрешение или преценка на други органи и длъжностни лица е нарушение на категоричния конституционен императив, съдържащ се в разпоредбата на чл. 117, ал. 2“. В същия смисъл и според Решение №6/2008 г. по к.д. №5/2008 г. правораздаването е дейност, насочена към решаване на правни спорове „в условията на независимост и самостоятелност на решаването“. При това, за разлика от уредбата, при която решаването на въпроса ангажира компетентността на самия правораздавателен орган, заинтересуваните страни са лишени и от правото на жалба срещу присъждането на тези разноски в съдебното решение, когато същото подлежи на инстанционен

контрол, и по този начин правото им на защита не се реализира в обема, който му гарантира съдебната процедура.

Именно защото произнасянето по разноските в съдебния процес е елемент от правораздаването като публична функция на държавата, решаването на този въпрос трябва да е скрепено с гаранциите, които Основният закон предоставя за реализиране на правото на защита. Така и според практиката на ЕСПЧ (решение *Askon AD v. Bulgaria*, жалба №9970/05, 16.10.2012 г.) производството относно присъждането на съдебните разноски, дори когато въпросът за тях се решава отделно, трябва да се разглежда като продължение на производството по съществото на спора и следователно като част от произнасянето по граждански права и задължения, поради което процесуалните гаранции за осигуряване на справедлив процес по чл. 6, §1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) трябва да бъдат спазени и при произнасянето относно съдебните разноски. В решение *Stankiewicz v. Poland*, жалба №46917/99, 06.04.2006 г., ЕСПЧ също е обърнал внимание, че „могат да съществуват и ситуации, при които въпросите, свързани с определянето на разноските по делото, могат да имат значение за преценката дали гражданското производство, разгледано като цяло, е отговаряло на изискванията на чл. 6, §1 от Конвенцията“. Това разбиране е възприето и в други решения на ЕСПЧ (например решение *Piętka v. Poland*, жалба №34216/07, 16.10.2012 г.).

Конституционният съд намира, че изземването на компетентността на съда да определи възнаграждението на особения представител на страната и възлагането на тази компетентност на несъдебен орган в производство, което не е скрепено с конституционните гаранции за реализиране на правото на защита пред съд, има за резултат неприложимост при решаване на този въпрос на състезателността като конституционен принцип, на който е подчинен съдебният процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията). В практиката на ЕСПЧ е утвърдено разбирането, че

състезателността е елемент от правото на справедлив процес по чл. 6, §1 КЗПЧОС (решение *Lobo Machado v. Portugal*, жалба №15764/89, 20.02.1996 г.; решение *Vermeulen v. Belgium*, жалба №19075/91, 20.02.1996 г.; решение *Nideröst-Huber v. Switzerland*, жалба №18990/91, 18.02.1997 г.), включително при решаване на въпроса за съдебните разноски (решение *Čepek v. the Czech Republic*, жалба №9815/10, 05.09.2013 г.). Конституционният съд вече е имал възможност да посочи в Решение №11/2022 г. по к.д. №3/2022 г., че „не са налице различия в смисъла на правата, гарантирани от Конституцията, и сходните им, гарантирани от Конвенцията“, като конкретно за член 6 от Конвенцията това е прието в Решение №3/2011 г. по к.д. №19/2010 г.; Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г.; Решение №14/2018 г. по к.д. №12/2017 г.; Решение №13/2021 г. по к.д. №12/2021 г. Поради това при упражняване на правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. 1 от Конституцията, свързано с правата, гарантирани от Конституцията и от Конвенцията, Съдът следва „да взема предвид и поясненията, гаранциите и развитието на визиращите тези права норми, възприети в еволютивната практика на Европейския съд по правата на човека“. Във връзка с това състезателността, разглеждана както като конституционен принцип на съдебния процес, така и като гаранция за правото на справедлив процес по чл. 6, §1 КЗПЧОС, следва да се разбира като възможност на страните в едно съдебно производство да се запознаят с всички представени доказателства и становища, които са от значение за решението на съда, и да вземат отношение по тях (решение *Ruiz-Mateos v. Spain*, жалба №12952/87, 23.06.1993 г.; решение *Vermeulen v. Belgium*, жалба №19075/91, 20.02.1996 г.). При действието на оспорения закон обаче страната, задължена за заплащане на възнаграждението за особен представител на насрещната страна, е лишена от възможността да изложи становището си по този въпрос и да възрази срещу определеното от адвокатския съвет възнаграждение. От тази възможност е лишена също и защитаваната от особения представител страна, която дължи възстановяване на заплатеното за него възнаграждение

при уважаване на иска или жалбата, както и самият особен представител, чийто труд възнаграждението е предназначено да възмезди.

Определянето на възнаграждението на особения представител от адвокатския съвет в началото на процеса, без да е предвидена възможност съдът с крайния си акт в съответната инстанция да определи окончателно този размер съобразно продължителността на производството, формираната в хода на неговото развитие фактическа и правна сложност и действително извършената от особения представител работа, е в състояние да доведе и до нарушаване на материалната справедливост като елемент на правовата държава (Решение №1/2005 г. по к.д. №8/2004 г.) предвид възможността така определеното предварително възнаграждение да не е справедлив, обоснован и съответен на достойнството на адвокатската професия (чл. 36, ал. 2 ЗАдв) еквивалент на действително положения в хода на процеса труд. За сравнение, когато процесуалното представителство е осъществено по реда на ЗПП (отново от назначен от адвокатския съвет адвокат съгласно чл. 25, ал. 5 от закона, извършващ същата по съдържание дейност), размерът на възнаграждението се определя след приключване на производството пред съответната инстанция въз основа на отчет на адвоката за извършената работа според чл. 38, ал. 3, т. 2 ЗПП.

Оспорената уредба нарушава и бюджетната независимост на съда, тъй като предполага разходване на средства от неговия бюджет въз основа на акт на адвокатския съвет. По този начин един несъдебен орган получава правото да се разпорежда с публичен ресурс, с което потенциално може да се постави под въпрос финансовото обезпечаване на правото на защита на други лица, доколкото съгласно чл. 83, ал. 2 ГПК именно от бюджета на съда се изплащат разноските по производството на ищци, освободени от внасяне на такси и разноски с оглед уязвимото им социално положение и материално състояние. Независимостта на съдебната власт не позволява нейният самостоятелен бюджет да бъде „зависим от фактори извън системата“, доколкото „[в] логически план употребените в чл. 117, ал. 2 и 3

понятия "съдебната власт е независима" и тя има "самостоятелен бюджет" са корелати – еднакви по значимост зависимости, между които има взаимна връзка и имат смисъл само в съотношение помежду си“ (Решение №4/2004 г. по к.д. №4/2004 г.).

Конституционният съд също така намира, че възлагането на адвокатурата на властнически функции, присъщи на правораздаването, не съответства на конституционния ѝ статус, съобразно който адвокатурата е защитник на правата на физическите и юридическите лица пред държавната власт, а не неин субект (чл. 134, ал. 1, изр. второ от Конституцията). Самоуправлението и независимостта на адвокатурата са конституционни гаранции за упражняването на адвокатската професия в полза на защитаваните права и законни интереси, но не са основание да ѝ се възлага властническа компетентност, с която да се засяга правната сфера на трети лица. Същевременно конституционно гарантираното функциониране на адвокатурата като свободна и независима не позволява упражняване на контрол, включително от страна на съда, върху произнасянето на адвокатския съвет по чл. 36а, ал. 1 ЗАдв. Именно в този контекст в Решение №4/2016 г. по к.д. №10/2015 г. Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че „[к]онституционното овластяване изисква законът да даде такава правна уредба на адвокатурата, която да осигури нейната свобода, независимост и самоуправление и да ѝ предостави възможност ефективно да подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси. Възможността адвокатурата да установява наличието на виновно поведение на съдебни, разследващи и административни органи за нарушаване на права на нейни членове, дори и без те да желаят това, не се отнася до нито една гаранция, която законът трябва да даде на адвокатурата, за да бъде изпълнен чл. 134, ал. 1 от Конституцията“. Въз основа на това е прието, че законови разпоредби, които „не се отнасят до организацията и дейността на адвокатурата, нито осигуряват по-висока защита на правата и интересите на гражданите и

юридическите лица“, не са „насочени към самата самоуправляваща се адвокатура, а на практика ѝ предоставят властнически правомощия за контрол върху държавни органи и за конституционно недопустим натиск върху тях“, противоречат на чл. 134, ал. 2 от Конституцията, защото „надхвърлят обхвата на конституционното възлагане“. В този контекст и според практиката на СЕС адвокатският съвет като професионална организация, състояща се „само от адвокати, избрани от други свои колеги адвокати“, поначало може да упражнява компетентност, представляваща по съществото си „държавна мярка“, но „[за] да се гарантира, че членовете на професионална организация наистина действат при зачитане на общия интерес, трябва […] да е налице ефективен контрол и правомощия на държавата за вземане на решения като последна инстанция“ (решение от 23 ноември 2017 г. по съединени дела C-427/16 и C-428/16, *„ЧЕЗ Електро България“* и *„ФронтЕкс Интернешънъл“*, ECLI:EU:C:2017:890.), какъвто контрол в разглеждания случай оспорената уредба не предвижда.

В обобщение на изложеното Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 36а, ал. 1 ЗАдв в оспорената част е противоконституционна, тъй като противоречи на материалната справедливост като елемент на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на независимостта на съда при осъществяване на правосъдната функция (чл. 117, ал. 2 от Конституцията), на бюджетната независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 3 от Конституцията), на конституционното право на защита (чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията), на конституционните изисквания за състезателност на съдебния процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията), както и е несъвместима с конституционния статус на адвокатурата (чл. 134, ал. 1 от Конституцията).

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 36а, ал. 1 в частта „и размера на възнаграждението му при условията на чл. 36, ал. 3 и 4“ от Закона за адвокатурата (обн. ДВ, бр. 55 от 2004 г., посл. доп., бр. 92 от 2026 г.).

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Надежда Джелепова Десислава Атанасова

Красимир Влахов Галина Тонева

Янаки Стоилов Сашо Пенов

Соня Янкулова Невин Фети

Борислав Белазелков Орлин Колев