



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Б.х. № 444 - КИ

Дата 14.08.2026

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на правосъдието

X

изх. рег. №

ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
На Ваш изх. № 374 КД/16.07.2026 г.

СТАНОВИЩЕ

ОТ НИКОЛАЙ НАЙДЕНОВ - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13 ОТ 2026 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 16 юли 2026 г. съм поканен като заинтересована институция да представя становище по конституционно дело № 13 за 2026 г., образувано на 30 юни 2026 г. по искане на Софийския районен съд, 151 състав, за установяване на противоконституционност на чл. 36а, ал. 1 от Закона за адвокатурата (ЗАДв) (обн. ДВ, бр. 55 от 2004 г.; посл. изм. и доп. бр. 17 от 2026 г.) в частта „и размера на възнаграждението му при условията на чл. 36, ал. 3 и 4“.

Според вносителя на искането оспорената 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 „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 практика на СЕС по прилагането му“.

По допуснатото до разглеждане по същество искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. чл. 36а, ал. 1 ЗАДв изразявам следното становище:

1. Институтът на особеното процесуално представителство, уреден в чл. 29 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) осигурява възможност за участие в делото на определени категории лица, които поради отсъствие, недееспособност или противоречиви интереси с друга страна не могат сами да упражняват своите процесуални права и да защитават интересите си (безвестно изчезнали и обявени за отсъстващи; процесуално недееспособни без законен представител или попечител; лица с неизвестен постоянен и настоящ адрес; лица в хипотези на противоречие в интересите между представляван и представител).

До измененията, въведени със Закона за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата (ДВ, бр. 17 от 2026 г.) (ЗИД ЗАДв) възнаграждението на особения представител е определяно от съда, след внасяне на депозит от заинтересованата страна по дело, а когато страната е освободена от задължение за плащане на такси и разноски съгласно чл. 83, ал. 1 и 2 ГПК, **разноските за възнаграждение на особения процесуален представител се заплащат от сумите, предвидени от бюджета на съда.**

Съгласно новата разпоредба на чл. 29, ал. 5 ГПК, въведена със ЗИД ЗАДв (ДВ, бр. 17 от 2026 г.), по искане на съда за определяне на особен представител съответният адвокатски съвет определя адвоката за осъществяване на представителството по реда на чл. 36а от Закона за адвокатурата. Новите правила на чл. 36а ЗАДв предвиждат, че 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**, на принципа на случаен подбор чрез равномерно разпределение съобразно поредността на постъпването на исканията измежду членовете на адвокатската колегия по правила, определени с наредба на Висшия адвокатски съвет.

2. Следва да се отбележи, че бюджетът на съдебната власт **осигурява заплащане на разноските на всички категории лица по чл. 83, ал. 1 и 2 ГПК.** Съдът поема разноските, включително и за особено процесуално представителство, които се дължат от: ищците - работници, служители и членове на кооперации, по искове, произтичащи от трудови правоотношения; от ищците - по искове за издръжка; по искове, заведени от прокурор; от ищеца - по искове за вреди от непозволено увреждане от престъпление, за което има влязла в сила присъда; от назначените от съда особени представители на страна, чийто адрес не е известен; от страна, на която по делото е предоставена правна помощ при условията на чл. 23, ал. 2 от Закона за правната помощ.

Правната помощ обхваща и осигуряването на процесуално представителство от особен представител. Органът, който ръководи процесуалните действия, назначава адвоката, определен от адвокатския съвет, за повереник, защитник или особен представител за всички фази и съдебни инстанции (чл. 26, ал. 2 от Закона за правната помощ). Заплащането на разходите за особен представител е частично уредено в чл. 25, ал. 4 от Наредбата за заплащането на правната помощ, приета с Постановление № 4 на Министерския съвет от 2006 г. (обн, ДВ, бр. 5 от 2006 г., с изменено заглавие „Наредба за възнаграждения за адвокатска работа“). За представителство по граждански и административни дела от особен представител, назначен по реда на Закона за правната

помощ, в хипотезите на чл. 47, ал. 6, чл. 48, ал. 2 и чл. 430 ГПК съдът определя за всяка съдебна инстанция възнаграждението на адвоката по реда на Наредба № 1 от 9 юли 2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения (ДВ, бр. 64 от 2004 г.), което не се заплаща от бюджета на Националното бюро за правна помощ.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за правната помощ, обнародван в „Държавен вестник“, бр. 102 от 2022 г., в изпълнение на етап 214¹ на реформа C10.R1: „Реформа на съдебната система“ от Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България „Достъпно, ефективно и предвидимо правосъдие“ беше разширено приложното поле на системата за правна помощ. В резултат от промените се предвиди правна помощ да се предоставя не само в случаите, при които по силата на закон задължително се предвижда адвокатска защита, резервен защитник или представителство, но и в случаите, когато обвиняемият, подсъдимият или страната по наказателно, гражданско или административно дело не разполага със средства за заплащане на адвокат, желае да има такъв и интересите на правосъдието изискват това (чл. 23, ал. 2 от Закона за правната помощ). В тези случаи лицето не дължи възстановяване на разноските за предоставената правна помощ.

3. Законът за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата е приет от Народното събрание на 30 януари 2026 г. и обнародван в „Държавен вестник“ бр. 17 от 2026 г.² Законопроектът е внесен от група народни представители със сигнатура 51-554-01-21 на 24 януари 2025 г.³ и впоследствие - включен в общ законопроект за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата. Първоначално внесенят законопроект предлага изменения в чл. 36а ЗА и чл. 29, ал. 5 ГПК, съгласно които особеният процесуален представител се определя с решение на адвокатския съвет, но възнаграждението му се определя от съда. Видно от доклада за второ гласуване относно общия законопроект на Комисията по конституционни и правни въпроси от 25 ноември 2025 г., тези разпоредби са претърпели съществени изменения.

Преди приемането на ЗИД ЗАДв беше приет друг Закон за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата от 50-ото Народно събрание на 11 септември 2024 г.⁴, който също съдържа уредба на начина на определяне на особените процесуални представители и тяхното възнаграждение. Президентът на Република България Румен Радев е издал Указ № 234 за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на Закона за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата, приет от 50-ото Народно събрание на 11 септември 2024 г., публикуван с мотивите в „Държавен вестник“ бр. 81 от 2024 г.⁵ На първо място в

¹ Влизане в сила на законодателните изменения на Закона за правната помощ.

² Народно събрание – Общ законопроект за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/166682>

³ Народно събрание – Законопроект за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата № 51-554-01-21 <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/166012>

⁴ Закон за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата, приет с Решение на 50-ото Народно събрание на 11 септември 2024 г. <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/165758>

⁵ Указ № 234 за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на Закона за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата, приет от 50-ото Народно събрание на 11 септември 2024 г., и мотивите към указа - <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=228833>

указа е изразено несъгласие относно промените в правния режим на особените представители, предвидени в ал. 6 на чл. 29 от ГПК, която променя реда за определяне на особените представители и размера на техните възнаграждения като възлага тази отговорност изцяло на местните адвокатски съвети. Според мотивите към указа на президента, възлагането на правомощие на местните адвокатски съвети да определят размера на възнаграждението на особените представители нарушава правилата на свободния пазар и поражда риск от ограничение на конкуренцията, който е аналогичен на този, установен от Съда на ЕС във връзка с приложението на Наредба № 1 на Висшия адвокатски съвет за минималните размери на адвокатските възнаграждения. В двата случая заплахата за конкуренцията идва от това, че компетентността относно определяне на адвокатските възнаграждения е възложена на органи на съсловната организация на самите адвокати. Освен това, според президента, с новата уредба необосновано се изземат правомощия на съда, като преценката за размера на възнаграждението на особения представител се прехвърля изцяло на съответния адвокатски съвет. Съдът има единствено възможността и то само при направено възражение за прекомерност, да намали определеното от адвокатския съвет възнаграждение. Засягат се интересите на правосъдието и не могат да бъдат подминати опасенията за нарушаване на правата на страните в гражданския процес. Съдът е запознат с детайлите на конкретното производство и разполага с пълната информация, необходима за преценката на критериите относно фактичестката и правна сложност на случая, засегнатия интерес, условията, при които е възложено и оказано правно съдействие и защита, спешността ѝ. За да приложи на практика тези критерии местният адвокатски съвет ще трябва да изисква информация от съда, което ще забави производството и ще постави редица непреодолими трудности от гледна точка на защитата на правото на личен живот и други основни конституционни права на гражданите. Още повече, че местният адвокатски съвет няма законово задължение да разглежда исканията за определяне на особен представител при условията на справедливост и безпристрастност, дейността му не е публична и законът не съдържа указания относно това как ще се разпределя работата между отделните адвокати и как ще се гарантира недопускането на конфликт на интереси. Затова и не следва да се отстъпва от отговорността на съда да назначава особен представител и да определя неговото възнаграждение, като част от гаранциите на правото на справедлив съдебен процес в разумен срок. Министерството на правосъдието споделя тези мотиви и намира, че същите са относими и към предмета на искането по настоящото конституционно дело.

4. Независимостта на съдебната власт е фундамент на конституционната система в модерната демократична държава. Изрично прогласена в чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България като основен принцип, независимостта на съдебната власт намира израз в отделеността на органите на съдебната власт и тяхната автономност спрямо влиянието както на собствено политическите институции, така и на други структурирани интереси в обществото. Върховенството на правото и независимостта на съдебната власт са свързани с концепцията за разделението на властите, според която съдебната власт е самостоятелна и равнопоставена на законодателната и изпълнителната власт - разпределянето на правомощията между тях осигурява върховенството на правото. В действителност, независимостта на органите на съдебната власт, и съдебната власт в цялост, изпитват влияние от дейността на другите власти в редица направления, сред които и предоставянето на адекватни финансови ресурси за конституционно предписаните ѝ дейности. Ресурсите са необходим компонент на съдебната независимост и

функционирането на съдебната власт като държавна власт - минималните условия за независимост включват финансова сигурност. Всяка държава разполага с повече или по-малко ограничени финансови ресурси и тяхното разпределение в съответствие с определените приоритети създава конкуренция между различните публични сфери - предоставянето на повече средства на една сфера означава разпределяне на по-малко средства по отношение на останалите.

Въпросът е особено чувствителен, когато се отнася до съдебната власт, която трябва да е независима, но нейното финансиране е в решаващата компетентност на законодателната и изпълнителната власт. Конституционният законодател е предвидил допълнителна гаранция за независимостта на съдебната власт чрез конституционната повеля в чл. 117, ал. 3 от Конституцията на Република България - **за самостоятелност на бюджета на съдебната власт**. Това е важно средство, с което съдебната власт може да се противопостави на правомощията на законодателната и изпълнителната власт, позволяващи им да ограничат нейния властови потенциал и роля за отстояване на върховенството на правото в демократичното управление. Конституцията третира съдебната власт като държавна власт, която единствено осъществява правораздаване и налага върховенството на закона, но също така взема предвид, че съдебната власт прави това като разходва публични ресурси и поради това дължи отчет пред обществото, в лицето на парламентарното представителство, за използването на тези ресурси и постигнатите с тях резултати. Връзката на независимостта на съдебната власт и самостоятелността на нейния бюджет следва да се преценява с необходимото внимание **и към функцията на бюджета като годишен финансов план на държавата – средство за управление на финансите и националното стопанство като цяло**, наред с разбирането за бюджета като един от най-важните за държавата правен и политически акт. В този смисъл са изложени съображения в Решение № 9 от 2022 г. по конст. дело № 5 от 2022 г.

През годините Конституционният съд многократно се е произнасял по искания за установяване на противоконституционност на бюджета на съдебната власт за съответната година, неговата практика е последователна. Конституционният съд е последователен в позицията си, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт е предпоставка за нейната независимост: „за да бъде независима съдебната власт, тя трябва да има бюджет, който да не е зависим от фактори извън системата.“ Съдът посочва, че независимостта на съдебната власт не се свежда единствено до ненамеса при решаване на едно или друго конкретно дело, а за нормалното функциониране на нейните органи е необходима и финансова обезпеченост, както и че самостоятелният бюджет на съдебната власт по необходимост следва да е съобразен с потребностите на нейните органи. Определящо за практиката на Конституционния съд е възприетото от него в Решение № 17 от 1995 г. по конст. д. № 2 от 1995 г., че „бюджетът на държавата трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в т.ч. и на органите на съдебната власт, като се държи сметка за разделението на властите и правомощията им.“ Конституционният съд приема, че „когато поради неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт не може да бъде постигнат бюджетен баланс, законодателната власт в лицето на Народното събрание е длъжна да осигури възможност за компенсиране на появилия се недостиг от наличностите по сметки от предходни години или с пряка допълнителна субсидия от държавния бюджет.“ Самостоятелността на бюджета на съдебната власт се проявява и в това, че както съставянето, така и изпълнението и отчетът му са извън сферата на компетентност на

Министерския съвет и на министъра на финансите, като органи на изпълнителната власт. Също така, проектът на бюджет на съдебната власт се приема с решение на пленума на Висшия съдебен съвет съгласно чл. 130а, ал. 2 от Основния закон.

При невъзможност за осигуряване на бюджетни средства за заплащане на възнагражденията на особения представител, определени съгласно чл. 36а ЗАДв, съществува риск от засягане на правото на защита на всеки гражданин, когато са нарушени или застрашени негови права и законни интереси, установено в чл. 56 от Конституцията на Република България. Ако развитието на делото зависи от заплащане на разноски, които не зависят от съда и не може да бъдат осигурени за сметка на съда, тогава съдът не може да осигури ефективно правосъдие.

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, обосновадост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност по чл. 26, ал. 1 Закона за нормативните актове. Засягането на тези съществени изисквания нарушава принципа на правната сигурност, като формален аспект на правовата държава по чл. 4 от Конституцията на Република България. Не могат да се изведат и конкретни мотиви относно необходимостта за промяна на начина на определяне на възнаграждение на особения процесуален представител. Министерството на правосъдието не е извършвало анализ и оценка на въздействието на промените в чл. 36а от ЗАДв във връзка с чл. 29, ал. 5 ГПК, тъй като законопроектът не е изработен от администрацията, но може да се очаква реално нарастване на разходите на бюджета на съда за покриване на разходи за особени представители.

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. Предвид значението на разходите за възнаграждението на особен представител, на техния размер и осигуряването им в бюджета на съда, може да бъде накърнено правото на гражданите на достъп до правосъдие, на справедлив съдебен процес в разумен срок.

С оглед на гореизложените съображения изразявам становище, че разпоредбата на чл. 36а ЗАДв в частта „и размера на възнаграждението му при условията на чл. 36, ал. 3 и 4“ не е съобразена с разпоредби на чл. 117, ал. 2 и 3 и чл. 56 от Конституцията на Република България.

С УВАЖЕНИЕ,

X

Ива Кечева – съгл. з-д за заместв. № ЛС-01-...
ЗА МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО