

ПРАВНО МНЕНИЕ
по конституционно дело №13 от 2026г.
доц.д-р Маргарита Златарева

По искане на Софийски районен съд, 151 състав:
за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл.36а ал.1 от Закон за адвокатурата в редакцията на ДВ, обн.бр.17/2026г. в частта, „с която се предвижда в посочените от закон случаи назначаване на особен представител, адвокатският съвет на адвокатската колегия в съдебния район по седалището на съответния съд, пред който е висящо делото да определя размера на възнаграждението му при условията на чл. 36, ал. 3 и 4 Закон за адвокатурата.“

1. Относно фактите

По реда на инцидентния конституционен контрол по чл.150 ал.2 от Конституцията Софийски районен съд, 151 състав поставя на обсъждане въпроса доколко разпоредбата на чл.36а, ал.1 от Закона за адвокатурата, ЗАдв. в редакцията на ДВ, обн. бр.17/2026г., в частта с която на адвокатския съвет на адвокатската колегия по седалището на съда, пред който е висящо делото се възлага правото да определя възнаграждението на особен процесуален представител, е в съответствие с Конституцията. (Другата част от разпоредбата на чл.36а, ал.1 ЗАдв. – правото на адвокатския съвет да определя персонално адвоката, който ще бъде назначен за особен представител, не буди съмнение за несъответствие с Конституцията.)

Твърди, че с оспореното правило се посяга върху самостоятелността на бюджета на съдебната власт, изнемва се функция по администриране на гражданския процес и се прехвърля на външна за съда организация каквато е адвокатурата, което е „конституционно нетърпимо навлизане в правомощията на съда“– противоречие с чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Поддържа се несъответствие с чл.120 от Конституцията с оглед факта че определеният размер на адвокатското възнаграждение от адвокатския съвет е „акт, който не подлежи на проверка за законосъобразност нито от съда, пред който делото е висящо, нито на самостоятелен инстанционен контрол“.

Цитира се практика на СЕС – Решение от 25 януари 2024 г. по дело С-43 8/2022 г., според която адвокатските тарифи, с които се определят задължителни минимални размери на адвокатски възнаграждения са несъвместими с правото на ЕС и нарушават правилата за свободна конкуренция съгл.чл.101,1 ДФЕС респ. принципът на лоялното сътрудничество (чл. 4, ал. 3 от ДЕС).

Искането за противоконституционност на чл.36а, ал.1 ЗАдв. в оспорваната част е по приложимо за висящото гражданско дело право. Разглеждат се искове за заплащане на възнаграждение и обезщетение по договор с ищец физическо лице срещу петима ответници, призовани по реда на чл.47 ГПК, на които следва да се назначат особени процесуални представители и чието възнаграждение следва да се изплати от бюджета

на съда (чл.83, ал.3 ГПК), тъй като на ищеца по делото е предоставена правна помощ по чл.23, ал.2 Закона за правната помощ, ЗПП.

С определение от 16.07.2026г. Конституционният съд е приел, че е компетентен да се произнесе по направеното искане и е допуснал разглеждането му по същество. С оглед на това, съображения относно предпоставките за упражняване на правомощието по чл.150 ал.2 от Конституцията не се налага да се обсъждат.

2. Нормативна основа/ източници

2.1. Оспорената разпоредба на чл.36а ЗАдв. въвежда нов нормативен механизъм за назначаване на особен процесуален представител и определяне на неговото възнаграждение и се отнася до всички случаи на особено представителство.

Според чл.36а, ал.1 ЗАдв. адвокатският съвет на адвокатската колегия по седалището на съда определя както адвоката, така и размера на възнаграждението му като препраща към условията на чл.36 ал.3 и 4 от същия закон. В чл.36, ал.3 ЗАдв. в редакция на ДВ, бр.17/2026г. са изброени критерии, по които да се определя адвокатското възнаграждение в случаите, когато размерът на възнаграждението не е предвиден в договора за поръчка между адвокат и клиент. И тъй като при особеното процесуално представителство не е възможно да се сключи договор за адвокатска защита предварително, адвокатският съвет ще съобразява адвокатското възнаграждение в тези случаи с посочени в чл.36, ал.3 ЗАдв. критерии. Правилата и начинът на прилагането им се съдържат в наредба на министъра на правосъдието съвместно с Висшия адвокатски съвет по чл.36, ал.4 ЗАдв.¹

Правилото на чл.36а, ал.2 ЗАдв. доразвива начина на определяне на адвоката при особеното представителство – чрез електронно и техническо разпределение измежду всички членове на колегията.

Оспорената законова разпоредба обхваща заплащането на възнагражденията на особен представител във всички предвидени в закон случаи.

2.1.1. Гражданският процесуален кодекс извежда в обща норма – *чл.29 всички случаи на особено процесуално представителство*. Хипотезите са разнородни, но могат да се обобщят по това, че се отнасят до лица, които трябва да се представляват пред съда, но поради недееспособност, физическа невъзможност или противоречиви интереси с представителя, не могат да осъществят своята съдебна защита. Разпоредбата на чл.29 ал.3 ГПК се приема за обща и се възпроизвежда в правилата на чл.47, ал.6 ГПК и чл.48, ал.2 ГПК.

2.2. Във връзка с новия механизъм за определяне, както на особения представител, така и на неговото възнаграждение *ГПК претърпява промени*. Създадена е нова разпоредба на чл.29, ал.5 ГПК в редакцията на ДВ, бр.17/2026г., но която не е допълнителна хипотеза на особено представителство. Тя само препраща към правилото на чл.36а ЗАдв. относно новия начин на определянето на особения представител като за първи път се споменава адвокатският съвет. Дали това е прехвърляне на правомощие на съда към адвокатския съвет на съответна колегия чрез ГПК, съдебната практика ще се произнесе.

Правилото на чл.29 ал.5 ГПК е синхронизирано с частните случаи на особено процесуално представителство: в хипотезата относно уведомяване на страната по чл.47

¹ Към настоящия момент такава съвместна наредба не е публикувана.

ГПК, в ал.6 на чл.47 е посочена изрично промяната в режима за органа, който определя възнаграждението на особения представител и в хипотезата на чл.48, ал.2 ГПК относно призоваване на ответник чрез ДВ, промяната е означена с препращане към чл.29, ал.5 ГПК.

Размерът на определеното от адвокатския съвет възнаграждение в случаите, когато няма договор между адвокат и клиент, включително и при особено процесуално представителство може да се намали от съда при възражение за прекомерност според „новите“ критерии по чл.36, ал.3 ЗАдв. с ограничението на чл.78, ал.5, in fine ГПК – не може да се присъди по-нисък размер от заплатеното възнаграждение от адвоката на другата страна (Изменението на чл.78 ал.5 ГПК също е в редакцията на ДВ, бр.№17/2026г.). Макар, че това правомощие на съда спрямо определеното адвокатско възнаграждение се прилага и в случаите на уговорен размер на адвокатското възнаграждение с договор, следва да се посочи и като част от нормативната основа на обсъждания казус.

2.3. *Преди създаване на правилото на чл.36а ЗАдв. възнаграждението на адвоката, посочен за особен процесуален представител се определя от съда като в „Наредба №1 от 2004г. за определяне минималните размери на адвокатските възнаграждения“* на Висшия адвокатски съвет, видно от заглавието, съществуващите минимални размери на възнаграждението са задължавали донякъде съда. Тази наредба през 2023г. е изменена на „Наредба за възнаграждения за адвокатска работа“ и видно от заглавието, съществуването на „минималните“ адвокатски възнаграждения“ е отменено като в Закона за адвокатурата са създадени обективни критерии за определяне на адвокатско възнаграждение при липса на договор между адвокат и клиент.

3. Мотиви на Законопроекта за изменение и допълнение на Закон за адвокатурата

С оглед преценката за конституционосъобразност на атакуваната част на чл.36а, ал.1 ЗАдв. следва да се проследи историята на създаването на този нов механизъм за определяне размера на адвокатското възнаграждение респ. мотивите за законовото изменение.

3.1. В основата на изменението на Закона за адвокатурата и създаването на чл.36а е *Решение по дело C-43 8/2022 на Съда на ЕС*, предизвикано от преюдициално запитване на съдия от Софийски районен съд и цитирано в искането за противоконституционност.

Основание за преюдициалното запитване е съществуващият тогава режим за определяне адвокатското възнаграждение, според който Наредба №1 от 2004г. на Висшия адвокатски съвет посочва минимални размери на адвокатски възнаграждения, които при възражение за прекомерност съдията не може да преодолее. В преюдициалното запитване се задава въпроса: ако съдът установи, че наредба, която определя минималните размери на адвокатските възнаграждения и на която е придаден задължителен характер с национална правна уредба, противоречи на чл.101, параграф 1 ДФЕС, може ли националният съд да откаже да приложи тази национална правна уредба по отношение на страната, осъдена да заплати съдебните разноски за адвокатско възнаграждение, включително когато тази страна не е подписала никакъв договор за адвокатски услуги и адвокатско възнаграждение. На този въпрос СЕС отговаря с „да“...

Произнасянето на Съда на ЕС е категорично: „Член 101, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че ако установи, че наредба, която определя минималните размери на адвокатските възнаграждения и на

която е придаден задължителен характер с национална правна уредба, противоречи на посочения член 101, параграф 1, националният съд е длъжен да откаже да приложи тази национална правна уредба по отношение на страната, осъдена да заплати съдебните разноски за адвокатско възнаграждение, включително когато тази страна не е подписала никакъв договор за адвокатски услуги и адвокатско възнаграждение“.

След публикуването на решението по дело *C-43 8/2022 на Съда на ЕС* през 2024г. юристите от народното събрание и от практиката в България обсъждат на няколко етапа административните ограничения и фиксирани модели на „ценообразуването“ в адвокатурата във връзка с установената в член 101, параграф 1 ДФЕС забрана на ограничаващите конкуренцията споразумения и практики с една продължителност, която не се налага да се посочва, предвид целите на настоящото становище.

3.2. На 13.01.2025г. от МС в НС е внесен *Законопроект за изменение и допълнение на Закон за адвокатурата*. Предложено е в случаите на особено представителство по искане на адвоката или клиента адвокатският съвет от адвокатска колегия по седалището на съда, където е висящо делото, да определя възнаграждение за оказаното правно съдействие при спазване на изрично посочени критерии.

На 24.01.2025г. е внесен още един ЗИД на Закона за адвокатурата от друг субект с право на законодателна инициатива, в който се предлага определянето на възнаграждението на особен представител да става от съда при спазване на определени в чл.36 ал.3 ЗАдв. критерий по правилата на Наредбата по чл.36, ал.4 ЗАдв.

И в двата законопроекта в мотивите се посочва „правна сигурност и предвидимост за всички участници в процеса“ и създаване на ясни правила за определянето на възнаграждението на особения представител и евентуално възможност за намаляване му при прекомерност.

3.2.1. На 20.11.2025г. се внася предложение за *обединен Законопроект* за ИД Закон за адвокатурата въз основа на приетите на първо чете две предложения. В него в чл.36а ЗАдв. правото да определят възнаграждението на адвокат в случаи на особено процесуално представителство е предоставено на адвокатските съвети. В мотивите се сочи, че адвокатският съвет трябва да определя възнаграждението на особения представител, защото това е правилото във всички случаи, в които между адвокат и клиент няма договор (специфичния договор за адвокатска услуга).

При състоялите се дебати прагматичните съображения на тезата, че адвокатски съвет трябва да определя възнаграждението на особен представител са *забавяне на делата* – когато определеното адв. възнаграждение от съда се приеме за ниско, адвокатът се отказва и делата се забавят. В другия вариант на законодателно разрешение – *съдът по-добре познава чрез материалите по делото*, тежестта на необходимата адвокатска защита и съответно размера на възнаграждението. Още повече, че той служебно осъществява контрол за законосъобразно и справедливо съдопроизводство.

Кое съображение е по-рационално не е въпрос на настоящото мнение. Търси се дали възприетия от законодателя модел противоречи на конституционни принципи и норми.

4. Изводи

Както се посочи в началото на настоящото изложение (вж.2.1.1), хипотезите за назначаване на особен процесуален представител са различни и ги обединява факта, че при всяка една от тях не може да има договор между адвокат и клиент за цената на правната услуга.

Нормативната разпоредба, която се оспорва – чл.36а ЗАдв. в частта относно определяне на адвокатско възнаграждение за особен представител от адвокатски съвет се отнася за всички случаи на особено процесуално представителство.

Принципно при назначаване на особен представител разносните за адвокатско възнаграждение първоначално се понасят от ищеца. В края на процеса те се присъждат със съдебният акт като се възлагат на съответната страна съобразно изхода на делото т.е. подчиняват се на правния режим за определяне на разноски.²

4.1. *В казуса, предизвикал сезирането на КС с твърдение за несъответствие на чл.36а ЗАдв. в оспорваната част с Конституцията, особено представителство е необходимо в хипотезата на 47, ал.6 ГПК с това изключение, че ищцовата страна е освободена от заплащане на такси и разноски по чл.83, ал.1 или ал. 2 ГПК и първоначално възнаграждението за особен представител на ответника, който е призван чрез уведомление по чл.47 ГПК е за сметка на бюджета на съда. С приключване на процеса заплатеното от бюджета на съда възнаграждение за особен представител не може да бъде възмездено от нея, ако тя е загубилата страна (чл.83, ал.3 ГПК); ако е спечелилата страна за изплатените от бюджета разноски се осъжда другата страна.*

Подобна е и хипотезата на чл. 48 ГПК, ако ищецът по делото, в което ответникът се призовава чрез ДВ е освободен от заплащане на разноски. Т.е. и в тази хипотеза има възможност за „възмездяване“ на съдебния бюджет донякъде.

Но тук се поставя въпроса – дали съображения за противоконституционност на чл.36а ЗАдв. се отнасят само за една част от територията на приложението на чл.36а ЗАдв.³ – тази по приложимото дело, когато искането е направено по реда на инстанционния контрол на чл.150 ал.2 Конституцията.

4.2. *Особеното представителство е законно представителство и елементът на упълномощаване липсва. Представителната власт на адвоката – особен представител възниква по силата на закона⁴ и обема ѝ се определя от закона. Началото на тази власт започва от акта на съда за назначаването на адвокат и се изчерпва с приключване на делото или с извършване на неотложните действия, за които е назначен.⁵ Съдът конкретизира обстоятелствата, относно които ще се извършват или ще се приемат процесуални действия по конкретното дело. Следователно съдът е в най-тясна връзка с „възлагането“ на адвокатската услуга*

Упражняване на процесуални права от особения представител започват след определяне на възнаграждението, което е и условие за назначаването му от съда. Но движението на делото е в правомощията на съда и незаплащането на определената сума за адвокатско възнаграждение е скрепена със санкции на 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 адвокатски съвет. Оттук идва и правото на съда да

² ТР№6 от 6.11.2013 по т.д.6/2012 ОСГК ВКС

³ Особеното представителство по чл.47 ал.6 и чл.48, ал.2 се осъществява на разноски на ищеца, а не се финансира от държавата, поради което по отношение на него не се прилагат правилата на глава VII Закон за правна помощ,ЗПП. Ако ищецът попада в кръга на лицата по чл.83 ал.1 или няма средства за адв. възнаграждение по чл.83 ал.2 ГПК разносните/адв.възнаграждение се заплащат от Национално бюро за правна помощ със средства от държавния бюджет...

⁴ Сталев Ж.Гражданско процесуално право, всички издания

⁵ Според ТР №6 от 2013г. ВКС особеното представителство по чл.47,ал.6 и чл.48 ал.2 ГПК макар и регламентирано от специална правна норма не е законово, тъй като произтича от акт на съда, при осъществяване на определените за това предпоставки.

определя този размер. Съдът е длъжен да организира и обезпечи бързо, икономично и законосъобразно развитие на процеса.

Намесата в правомощието на съда да ръководи процеса, в задължението му да осигури на двете страни правото на правосъдие са двете основания, поради които правилото на чл.36а в оспорената част на ЗАДВ. поражда съмнение за конституционосъобразност.

4.2.1. Навлизане в правомощията на съда, ако адвокатски съвет определя размера на адвокатското възнаграждение не се отнася само до „посягане“ върху бюджета на съда. Както се посочи по-горе, заплащане на адвокатското възнаграждение за особен представител за сметка на съда е една изолирана хипотеза и изплащането му от бюджета на съда в този случай не може да парализира дейността на съда, поради липса на средства. Но действията на адвокатския съвет по определяне на размера му 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.

Изброените последици от обсъждана законова разпоредба водят до *нарушаване на принципа за самостоятелност на съда при вземане на решения*, който е част от основните характеристики на съдебната власт, прогласени в Конституцията, *включително – с организационна независимост*.⁶

Само тези съображения са достатъчни за съмненията за конституционосъобразност на правилото на чл.36а ЗАДВ. в атакуваната му част, които насочват към същностната характеристика на съдебната власт, очертана от разпоредбите на чл.117, ал.1 и 2 Конституцията.

4.2.2. Възражението на другата теза, че определянето на адвокатските възнаграждения се извършва от адвокатски съвет във всички други случаи, когато няма договор между адвокат и клиент не опровергава становището за противоконституционност на чл.36а ал.13АДВ в оспорваната част. *В тези други случаи, макар и без договор, представителната власт на адвоката има за източник упълномощаването, а не закона*; не зависи от администрирането на съда, и в основата ѝ е конституционното право на защита, респ. предоставяне правосъдие на всеки.

4.2. Следва да се отговори и на повдигнатия въпрос в искането – доколко с оспорваната част на чл.36а ЗАДВ българският закон се съобразява с правото на ЕС. Не случайно историята на ЗИД на Закона за адвокатурата относно адвокатското възнаграждение на особения представител бе разказана в т.3.1. от настоящото изложение.

Националната правна уредба относно размера на адвокатските възнаграждения и зависимостта на съда от минимални размери, определени в Закона за адвокатурата, водещи до нарушение на чл.101,1 ДФЕС *след Решението на Съда на ЕС по С-43 8/2022г. е променена*. Няма задължителни минимални размери на адвокатските възнаграждения. С изменението на чл.36, ал.3 ЗАДВ. в редакцията на ДВ, бр.17/2026г. адвокатското възнаграждение, когато не е уговорено между адвокат и клиент се определя според обективни критерии в четири категории. По тези критерии ще бъде определяно и адвокатското възнаграждение от съда в случаите на особено представителство. Създадено е и ново правило с чл.36а, ал.2 ЗАДВ. – особеният представител да се определя

⁶ РКС №4 от 2004г. по к.д.№4/2004г

на принципа на случаен подбор чрез електронно или техническо разпределение измежду всички членове на адвокатската колегия.

4.2.1. Ако има съмнение за несъвместимост на приложима норма с правото на ЕС, свързани с ограничаване на конкуренцията по смисъла на чл.101.1 ДФЕС и свободата на „ценообразуване“, тя може да се търси в разпоредбата на чл. 78, ал.5 in fine ГПК. Ограничението за намаляване на прекомерното адвокатско възнаграждение до заплатеното възнаграждение на адвоката на насрещната страна (чл.78, ал.5, изр.посл. ГПК) дерогира правото на страната *по възражение за прекомерност* и възпрепятства съда да направи самостоятелна преценка относно размера на разноските и да присъди намалението им по своето вътрешно убеждение. Разпоредбата обаче не е предмет на настоящия конституционен спор.⁷

В заключение:

Разпоредбата на чл.36а, ал.1 ЗАдв. в атакуваната ѝ част създава съмнение за противоконституционност.

Правомощието на адвокатския съвет да определя размера на адвокатското възнаграждение при назначаване на особен представител от съда се противопоставя на правомощията на съда по движението на делото като *поставя съда в зависимост от произнасянето на външна за съдебната система структура*, каквато е всеки адвокатски съвет. Правилото *засяга функцията, с която е овластен съда – по ръководството на процеса* – изисквания към страните за извършване на процесуални действия, налагане на санкции при опущения, преценки, които могат да се направят само по вътрешното съдийско убеждение. С това се нарушават основните конституционни начала на съдебната власт по чл.117 ал.1 и 2 Конституцията. И когато външен за съдебната система орган определя размера на разноски, които едната страна трябва да плати, *страната се лишава от право на възражение* пред независим съд, а оттук – неравнопоставеност между страните в процеса, без съдебен контрол и справедливо правосъдие.

⁷ Ограничението на преценката на съда за прекомерност по чл.78, ал.5, изр. посл. ГПК се различава от „минималните размери на адвокатското възнаграждение“ по това, че е създадено в процесуалния закон и се отнася за всички направени от страната разноски.