

Вх. №

До

Висш адвокатски съвет

Становище

от

сдружение „СЪЮЗ НА БЪЛГАРСКИТЕ АДВОКАТИ“, ЕИК 208448388, адрес за контакт:
гр. София, ул. Димитър Петков 111, офис 2

по

ОТНОСНО: Проект на Наредба № 5 за условията и реда за определяне на особени представители, приет с Решение № 152/11.06.2026 г. на Висшия адвокатски съвет и публикуван за обществено обсъждане със Заповед № А-39/15.06.2026 г. на Председателя на Висшия адвокатски съвет, на основание чл. 26, ал. 3, изр. 1 от Закона за нормативните актове. Настоящото становище допълва и актуализира първоначално представеното от Съюза на българските адвокати становище, като отчита постъпилите в хода на общественото обсъждане становища на адвокатските съвети, включително становището на Софийската адвокатска колегия (изх. № 2267/15.07.2026 г., вх. № 1403/15.07.2026 г. на ВААС)

В рамките на откритата процедура за обществено обсъждане Съюзът на българските адвокати представя настоящото становище по проекта на Наредба № 5 за условията и реда за определяне на особени представители (наричан по-нататък „Проекта“), изготвен в изпълнение на законовата делегация по чл. 36а, ал. 2 от Закона за адвокатурата (ЗА). Становището съдържа обща оценка на Проекта, анализ на съответствието му с правото на Европейския съюз (ПЕС) и практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС), конкретни бележки по отделни разпоредби – включително по въпросите, повдигнати в становището на Софийската адвокатска колегия (САК), които в значителна степен споделяме и доразвиваме, – както и предложения за укрепване на прозрачността, проверяемостта, отчетността и механизмите за търсене на отговорност при нарушения.

I. ОБЩА ОЦЕНКА

Съюзът на българските адвокати подкрепя по принцип приемането на единна подзаконова уредба на дейността по определяне на особени представители. Към момента в отделните адвокатски колегии действат различни организационни модели и вътрешни правила, което създава предпоставки за неравномерно разпределение на делата и възнагражденията, за различна степен на прозрачност и за затруднен контрол. Въвеждането на специализирана електронна система, на случаен подбор и на принципа на равномерно разпределение съобразно поредността на постъпване на исканията съответства на целите на закона и е стъпка към обективност, проследимост и предвидимост на процедурите.

II. СЪОТВЕТСТВИЕ С ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ПРАКТИКАТА НА СЕС

1. Приложима правна рамка на ЕС

Институтът на особения представител е пряко свързан с правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес по чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), който гарантира на всеки възможността да бъде съветван, защитаван и представляван, както и с принципа на ефективна съдебна защита, произтичащ от чл. 19, параграф 1, втора алинея от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и от принципа на правовата държава по чл. 2 ДЕС. СЕС последователно приема, че държавите членки са длъжни да осигурят ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза (решение от 27.02.2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16), а достъпът до правна помощ и представителство е елемент от ефективността на тази защита (решение от 22.12.2010 г., *DEB*, C-279/09).

Доколкото особени представители се назначават включително по дела, попадащи в приложното поле на правото на Съюза (потребителски спорове, съдебно сътрудничество по граждански дела по Регламент (ЕС) № 1215/2012, връчване на документи по Регламент (ЕС) 2020/1784 и др.), уредбата на определянето им следва да отговаря на стандартите на чл. 47 ХОПЕС, включително на изискването за разумен срок – съображение, което придава на бързината на процедурата (раздел III, т. 5) значение не само на целесъобразност, а и на съответствие с правото на Съюза.

Релевантни са също:

независимостта на адвоката като съществен елемент на професията и на правосъдието, призната в практиката на СЕС (решения от 19.09.2006 г., *Wilson*, C-506/04; от 26.06.2007 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, C-305/05; от 14.09.2010 г., *Akzo Nobel*, C-550/07 P);

изискването за безпристрастност на органите, вземащи решения със значение за упражняването на професията, изведено в решението *Wilson* по отношение на състава и гаранциите срещу конфликт на интереси;

свободата на установяване и на предоставяне на услуги (чл. 49 и чл. 56 ДФЕС) и изводеният в решение от 30.11.1995 г., *Gebhard*, C-55/94, тест за допустимост на ограниченията при упражняване на регулирана професия – те трябва да се прилагат недискриминационно, да са оправдани от императивни съображения от общ интерес, да са годни да постигнат преследваната цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ;

Директива (ЕС) 2018/958 относно проверката за пропорционалност преди приемането на нова регулация на професии; и Регламент (ЕС) 2016/679 (ОПЗД), доколкото електронната система по чл. 3 от Проекта представлява мащабно автоматизирано обработване на лични данни на адвокати и на страни по дела.

2. Въведените с чл. 10 и чл. 12 от Проекта допълнителни критерии – минимален адвокатски стаж от 5 години по дела с материален интерес над 5 000 евро, изискване за предходен опит и за представяне на застраховка „Професионална отговорност“ с покритие, равно на материалния интерес по делото – представляват ограничения на достъпа до определена професионална дейност, които подлежат на теста *Gebhard* и на изискванията на Директива (ЕС) 2018/958. Тези ограничения не са предвидени в Закона за адвокатурата

и в процесуалните закони. Въвеждането им с подзаконов акт поставя въпроса за съответствието с принципа на законоустановеност на ограниченията (чл. 52, параграф 1 ХОПЕС изисква всяко ограничаване на упражняването на права да бъде „предвидено в закон“), а по същество – за тяхната пропорционалност.

Практиката на САК потвърждава и практическата им негодност: кръгът на адвокатите, отговарящи на изискванията за стаж и опит по дела с висок интерес, се оказва толкова тесен, че процедурите се провеждат неколккратно и назначаването се бави с месеци – резултат, обратен на преследваната цел. Изискването за застраховка с покритие, равно на материалния интерес, може да създаде непропорционална финансова тежест и фактически да изключи от подбора адвокати от по-малките колегии, при положение че задължителната застраховка по чл. 50 ЗА вече осигурява базово покритие. Предлагаме тези критерии или да отпаднат, или да бъдат преуредени след изрична, документирана оценка на пропорционалността по реда на Директива (ЕС) 2018/958.

3. Принципът за избягване на конфликт на интереси (*nemo iudex in causa sua*), елемент от изискването за безпристрастност по чл. 41 и чл. 47 ХОПЕС и от стандарта *Wilson*, налага лицата, които участват във вземането на решенията за определяне на особени представители и на техните възнаграждения, да не могат да бъдат бенефициери на същите решения. Проектът не съдържа такава гаранция. Подкрепяме предложението на САК членовете на адвокатския съвет да бъдат изключени от подбора (виж раздел III, т. 4) – липсата на подобно правило би била най-уязвимото място на системата при външна критика.

4. По отношение на защитата на личните данни: електронната система по чл. 3 обработва данни за адвокатите (включително данни за възнаграждения) и данни по конкретни дела, които могат да включват данни на страните. Проектът не определя администратора на данните, кои субекти и в какъв обем имат достъп, сроковете за съхранение и мерките за сигурност. Съгласно чл. 5 ОРЗД обработването трябва да отговаря на принципите на свеждане на данните до минимум, ограничение на съхранението и отчетност, а съгласно чл. 35 ОРЗД мащабното въвеждане на нова технология за автоматизирано обработване предполага извършване на оценка на въздействието върху защитата на данните преди пускането на системата в действие. Публикуването на списъци по чл. 16 следва да бъде ограничено до данните, необходими за проследимост, без разкриване на данни за страните, предмета на делото или други обстоятелства, защитени от адвокатската тайна.

5. Доколкото определянето се извършва автоматизирано, следва да се съобрази чл. 22 ОРЗД: наредбата следва ясно да закрепи, че електронната система подготвя проект на решение, а правнозначимият акт е решението на адвокатския съвет, с което се гарантира човешки контрол върху автоматизирания процес и прозрачност на алгоритмичното вземане на решения.

III. КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ ПО ОТДЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

1. По чл. 4, ал. 1 – правна природа и последици на „съгласието“. Споделяме възражението на САК, че предвиденото принципно „съгласие адвокатите да бъдат определяни за особени представители“ не намира основание съгласно чл. 36 и чл. 36а ЗА, а чл. 44а ЗА изрично урежда съгласие за всеки конкретен случай, давано едва след

определянето на адвоката от съвета. ЗА си служи с израза „измежду членовете на адвокатската колегия“ и поддържането на регистър само на предварително заявили съгласие адвокати може да стесни законово определения кръг на подбора.

Предлагаме служебно включване на всички действащи адвокати от колегията, освен при законови пречки, временно преустановяване на дейността или заявена временна невъзможност и се противопоставяме на всякакви форми на административно решение за включване въз основа на преценка на адвокатските съвети въз основа на критерии, условия и др.

Наредбата трябва изрично да предвиди, че отказът на определен адвокат да поеме конкретно назначение по чл. 44а ЗА не съставлява нарушение на наредбата или на решението на съвета и не поражда санкции или други негативни последици – в противен случай чрез подзаконов акт фактически се ограничава свободата на адвоката да откаже поемането на конкретна защита, каквато възможност законът не предвижда. Следва ясно да се разграничи хипотезата на липса на изявление в срок от изрично мотивирания отказ.

2. По чл. 5, ал. 1 и Приложение № 1 – обхват на заявената специализация.

Подкрепяме възражението на САК срещу възможността адвокатите да заявяват съгласие само по тясно определени категории дела или само пред определени органи и съдилища. Такава уредба създава условия за селективно записване само по дела с висок материален интерес, при което по-сложните и ниско възнаградени производства (съдебна делба, защита от домашно насилие, иски за родителски права и издръжка) би останал крайно ограничен кръг съгласни адвокати, а адвокатските съвети биха били поставени в невъзможност да определят особен представител. Това би засегнало и ефективния достъп до съд на най-уязвимите страни - резултат, несъвместим с чл. 47 ХОПЕС. Предлагаме заявяваната квалификация да бъде ограничена до широки категории по подобие на Националния регистър за правна помощ (граждански, търговски, наказателни, административни дела), без възможност за избор на конкретни органи, съдилища или тесни категории производства.

3. По § 3, ал. 1 от ПЗР – съотношение с НРПП. Проектът предвижда служебно включване в електронната система на всички адвокати, вписани в НРПП, на което се противопоставяме, като предлагаме автоматично включване на всички адвокати, които са членове на съответната колегия.

4. Изключване на членовете на адвокатския съвет от подбора и съотношение с НРПП.

Подкрепяме и доразвиваме предложението на САК в чл. 10 да бъдат създадени нови алинеи, съгласно които:

(а) в подбора на особен представител не участват адвокатите – членове на адвокатския съвет към момента на определянето на особения представител или на неговото възнаграждение, като предлагаме това да се разпростре и върху членовете на комисията по чл. 11, доколкото те участват в процеса на определяне; и

(б) адвокатският съвет да може с решение да предвиди предимство при подбора за адвокатите, вписани в НРПП и реално предоставящи правна помощ, при спазване на критериите по ал. 1 и принципа на равномерно разпределение.

Първото правило е гаранция срещу конфликт на интереси и облагодетелстване на членовете на съвета от собствените им решения (виж т. 2.4 от раздел II); второто съхранява стимула за вписване в НРПП и предотвратява риска, основателно посочен от САК, включването на всички адвокати в подбора да срина интереса към предоставянето на правна помощ и да блокира системата на правната помощ. Едновременно с това обръщаме внимание, че всяко предимство или ограничение на участието само по себе си е регулаторна мярка, която следва да бъде мотивирана и пропорционална (раздел II, т. 2.2), поради което предлагаме то да бъде уредено като възможност на съвета с изрично, мотивирано и публично решение, а не като автоматично изключване на невписаните в НРПП адвокати.

5. Опростяване на процедурата по определяне.

Разписаната в Проекта процедура включва множество последователни фази – обработка на искането, решение за определяне на възнаграждение, уведомяване на органа, изчакване и обработка на доказателства за внесен депозит, второ решение за определяне на адвокат, уведомяване на адвоката, изчакване на съгласие по чл. 44а ЗА, при отказ – нова процедура, и накрая уведомяване на съда. Необходимостта от поне две заседания на съвета и неколнократна кореспонденция би довела, по оценка на САК, до отлагане на делата с два-три месеца, а при колегия с 2 500 – 3 500 искания годишно и едно-две заседания месечно – до системно забавяне, застрашаващо разумния срок по чл. 47 ХОПЕС и чл. 6 ЕКПЧ.

Подкрепяме предложения от САК опростен модел, функционира успешно и през Единната електронна система за правна помощ на НБПП: депозитът за възнаграждението се внася предварително по указание на съда в размерите по очакваната наредба по чл. 3б, ал. 4 ЗА и доказателството за внасянето му придружава самото искане; адвокатският съвет с едно решение определя едновременно особения представител и възнаграждението му; до съда и до определения адвокат се изпраща едно уведомление с указание за реда по чл. 44а ЗА; разлика между внесения депозит и определеното възнаграждение се урежда чрез довносяне или възстановяване по указание на съда; при отказ на адвоката съдът инициира ново искане в системата. Така процедурата би отнемала две-три седмици при едно заседание и едно уведомление. Съчетаването на този модел с механизма за неотложни случаи (заповед на председателя с последващо потвърждаване от съвета – виж т. 8) осигурява едновременно бързина и законосъобразност.

6. По чл. 7. Разпоредбата следва да бъде съобразена с принципа по чл. 3б, ал. 2 ЗА, че разпределението се извършва съобразно поредността на постъпване на исканията, но – както основателно изтъква САК – хронологичната поредност не бива да се превръща в блокираща опашка. Ако едно искане изчаква с месеци доказателства за депозит или отстраняване на нередовности (липсващи данни за предмета и цената на иска, страните, исковете и възраженията), това не може да спира разглеждането на всички постъпили след него искания. Предлагаме изрично да се уреди, че: исканията се регистрират незабавно в електронната система с точни дата и час, които определят поредността им; всяко искане се обработва в самостоятелна „писта“, като поредността има значение за реда на обработване на редовните и окомплектовани искания, а нередовните искания спират срока само за самото искане, без да засягат обработването на останалите; доказателството за внесен депозит е условие за преминаване към определянето на адвокат по конкретното искане, но не променя възникналата поредност и не спира другите производства. Исканията на

органите следва да имат нормативно определени задължителни реквизити (номер и година на делото, запитващ орган, страни, лице, на което се назначава представител, процесуално качество и правно основание, цена на всеки обективно съединен или насрещен иск, препис от съдебния акт, с който е допуснато назначаването), с уреден ред за отстраняване на нередовности – така се пресича практиката на непълни искания, която е основният източник на забавяне.

7. По чл. 10, ал. 1, т. 3 – изискването за 5 години адвокатски стаж.

Поддържа се искането разпоредбата да отпадне. Законът за адвокатурата и процесуалните закони не предвиждат подобно ограничение, а въвеждането му с наредба е недопустимо (виж т. 2.2 от раздел II). Обвързването на критерия с „адвокатски“, а не с юридически стаж, необосновано изключва адвокати с дългогодишен юридически опит – бивши магистрати, юрисконсулти и други.

8. По чл. 11 – ред за вземане на решения. Предвиденият ред е неясен и следва да бъде съобразен с императивните правила на чл. 88 ЗА относно заседанията и кворума. Председателят на АС не може да има самостоятелни правомощия в този процес.

9. По чл. 12 – преупълномощаване и заместване.

Категорично сме против преупълномощаване на друг адвокат.

Проектът не урежда дали възнагражденията се отразяват по партидата на преупълномощения или на първоначално определения адвокат – това е от значение за коректното прилагане на равномерното разпределение и следва да бъде изрично уредено.

Следва да се уреди и заместването на особения представител при прекратяване на мандата му в хода на висящ процес (смърт, трайна неработоспособност, заличаване), включително ново софтуерно разпределение за същото дело и разпределяне на депозита от съда съобразно обективно извършените процесуални действия, в синхрон с чл. 78 и чл. 248 ГПК.

10. По преходните и заключителните разпоредби. Срокът за организиране на дейността на адвокатските съвети следва да бъде обвързан с датата на реалното пускане в действие на софтуерния продукт по чл. 3, а не с влизането в сила на наредбата. Производствата по искания, постъпили преди влизането в сила на наредбата, следва да се довършват по досегашния ред - процесуалното запазване на заварените случаи гарантира правна сигурност. Следва да се предвиди и подробен резервен ред при техническа неизправност на системата - временна, проверима процедура с подробен протокол, удостоверяващ всички действия по подбора, участващите адвокати, приложените критерии и причините за изключване на определени лица, приложима само до възстановяване на нормалната работа.

IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА, ПРОВЕРЯЕМОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА

С оглед гарантиране на общественото доверие в системата и на проверимостта на всяко определяне, предлагаме в наредбата да бъдат включени следните механизми:

1. Електронната система да записва в неизменяем хронологичен журнал всяко действие - постъпване на искане с точни дата и час, въвеждане и корекция на данни (с посочване на оператора и основанието), стартиране на подбора, приложените филтри и критерии, кръга на участващите адвокати, резултата от жребия и всяко ръчно действие или

отклонение от автоматизирания ред, с мотивите за него. Журналът да се съхранява за срок не по-кратък от пет години и да бъде достъпен за контролните органи.

2. Електронният протокол за случайно разпределение по всяко дело да се подпечатва с квалифициран електронен времеви печат и да съдържа контролна сума (хеш) на входните данни и на резултата, така че последваща манипулация да бъде технически установима. Използваният генератор на случайни числа да бъде документиран, а алгоритъмът за подбор – публично описан.

3. Преди пускането на системата в действие и периодично след това Висшият адвокатски съвет да възлага независим одит на алгоритъма и на сигурността на системата, като резултатите в обобщен вид се оповестяват. Да се извърши и оценка на въздействието върху защитата на данните по чл. 35 ОРЗД.

4. Наредбата изрично да определи кои лица (оператори, членове на адвокатски съвети, членове на контролни съвети, органи на Висшия адвокатски съвет, съдилища) имат достъп до кои категории данни и функционалности, с индивидуални профили и регистриране на всеки достъп.

5. Адвокатските съвети да публикуват ежемесечно обобщена, анонимизирана спрямо страните статистика за броя на постъпилите искания, извършените определяния, разпределението на делата и възнагражденията, средните срокове за произнасяне и случаите на отклонение от случайния подбор с основанията за тях. Висшият адвокатски съвет да изготвя годишен доклад за функционирането на системата.

6. Всеки адвокат да има достъп до собствената си партида и до протоколите по делата, по които е участвал в подбора, както и уреден ред за възражение до адвокатския съвет, съответно сигнал до контролния съвет и до Висшия адвокатски съвет, с мотивирано произнасяне в определен срок.

7. Всеки член на адвокатския съвет да има пълен достъп до системата за осъществяване на контрол.

V. КОНТРОЛ ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ И ОТГОВОРНОСТ ПРИ НАРУШЕНИЯ

Изцяло споделяме констатацията на САК, че съществен недостатък на Проекта е липсата на какъвто и да е контрол върху дейността на адвокатските съвети по наредбата. Единственото засягане на Висшия адвокатски съвет в Проекта е задължението му да осигури софтуера, без задължение да го поддържа и актуализира и без право на достъп до данните в него. Доколкото адвокатурата е независима и самоуправляваща се, контрол от външен орган е недопустим; именно затова обаче вътрешният контрол в рамките на органите на адвокатурата трябва да бъде реален и уреден – в противен случай системата ще бъде уязвима на атаки от магистрати, институции и граждански организации, а положените усилия за гарантиране на независимостта на адвокатурата ще бъдат пропилены.

Предлагаме:

1. Наредбата изрично да възложи на Висшия адвокатски съвет задължение да поддържа, актуализира и развива електронната система, както и право на достъп до данните в нея в обем, необходим за упражняване на контролните му правомощия.

2. Да се уреди процедура за проверка от Висшия адвокатски съвет – служебно или по сигнал – при съмнения за нарушаване на правилата: неспазване на равномерното

разпределение, разпределяне на дела на членове на адвокатски съвет, определяне на неразумно високи възнаграждения или други отклонения. Проверката да завършва с доклад с констатации, предписания и срок за изпълнение, а при данни за дисциплинарно нарушение – със сезиране на компетентния дисциплинарен орган.

3. Контролните съвети на колегиите да упражняват текущ контрол върху спазването на наредбата, с осигурен достъп до системата, протоколите и списъците.

4. Изрично да се посочи, че манипулирането на електронната система, въвеждането на неверни данни, неоснователното изключване на адвокат от подбора и всяко друго нарушение на реда по наредбата съставляват дисциплинарни нарушения по смисъла на чл. 132 ЗА, за които се носи дисциплинарна отговорност по реда на Глава тринадесета от ЗА – както от адвокати, така и от членове на органите на адвокатурата.

5. Да се предвиди, че определяне, извършено при съществено нарушение на реда по наредбата, подлежи на отмяна от адвокатския съвет, съответно на оспорване пред Висшия адвокатски съвет по реда на чл. 7 ЗА, без това да засяга валидността на извършените процесуални действия по делото, с оглед защита на представляваното лице и на правната сигурност.

6. За нарушения на правилата за защита на личните данни да се определят администраторът и обработващите данни и техните задължения, при приложимост на отговорността по ОРЗД и Закона за защита на личните данни. Операторите по чл. 7 да носят отговорност за верността и своєвременността на въведените данни, идентифицируеми чрез индивидуалните профили и одитния журнал.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предложенията ни са: да бъдат отстранени посочените несъответствия със Закона за адвокатурата, включително по режима на съгласието и последиците от отказа по чл. 44а ЗА; процедурата да бъде опростена до едно решение и едно уведомление с предварително внасяне на депозита, съчетано с механизъм за неотложни случаи, за да не се допуска забавяне на съдебните производства; членовете на адвокатските съвети да бъдат изключени от подбора, а специализацията да бъде ограничена до широки категории дела; ограниченията на участието да бъдат сведени до предвидените в закона и подложени на документирана оценка на пропорционалността съобразно Директива (ЕС) 2018/958 и практиката на СЕС; изключенията от случайния подбор да бъдат изчерпателно и проверимо определени; уредбата на електронната система да бъде приведена в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/679; и да бъдат включени предложените механизми за прозрачност, проверяемост, отчетност, контрол от Висшия адвокатски съвет и отговорност при нарушения.

15 юли 2026

SVETLOZAR
ANASTASOV NIKOLOV

Digitally signed by SVETLOZAR
ANASTASOV NIKOLOV
Date: 2026.07.15 19:52:22 +03'00'

адв. Светлозар А. Николов

Председател на СЪЮЗА НА БЪЛГАРСКИТЕ АДВОКАТИ