

МОТИВИ

към проект на Наредба за условията и реда за определяне на особени представители

1. Причини, които налагат приемането на наредбата

С измененията и допълненията на Закона за адвокатурата, обнародвани в ДВ бр. 17/13.02.2026 г., в сила от 17.02.2026 г., бяха въведени нови правила относно определянето на особени представители.

Законодателят създаде обща нормативна рамка на института и в чл. 36а, ал. 2 от Закона за адвокатурата възложи на Висшия адвокатски съвет да уреди с наредба условията и реда за определяне на особени представители на принципа на случайния подбор чрез равномерно разпределение съобразно поредността на постъпването на исканията измежду членовете на адвокатската колегия.

Към настоящия момент липсва единна национална уредба на тази дейност. В отделните адвокатски колегии са възприети различни организационни модели и вътрешни правила относно начина на определяне на особени представители. Това води до различни практики при обработването на исканията, различни подходи при подбора на адвокатите и различна степен на прозрачност и проследимост на извършените назначения. Липсата на единни правила създава предпоставки за неравномерно разпределение на делата и адвокатите и затруднява осъществяването на ефективен контрол върху процеса.

2. Цели, които се поставят с проекта

С проекта се цели създаване на единни правила за определяне на особени представители във всички адвокатски колегии, с което да се постигне равномерно разпределение на делата съобразно броя им и възнагажденията между адвокатите, определяни за особени представители. Наред с това, тези единни правила ще позволят да се повиши прозрачността на процеса, а от там и общественото доверие в него.

Друга основна цел на проекта е модернизирание и дигитализирание на процеса, съответно – значително намаляване на административната тежест при осъществяване на дейността по определяне на особени представители от адвокатските съвети, като се предвижда тя да бъде организирана и администрирана чрез специализирана електронна система. Използването на електронна система ще позволи поддържането на актуални данни за адвокатите, автоматизирано прилагане на критериите за подбор, извършване на случаен избор, автоматизирана комуникация с органите, отправящи искания за назначаване на особен представител, автоматизирано уведомяване на определените адвокати и създаване на пълна проследимост на извършените действия. Предвиден е и преходен режим до осигуряването и внедряването на специализираната електронна система, което следва да стане в 6 месечен срок от влизане в сила на наредбата. До този момент адвокатските съвети ще продължат да определят особени представители по действащия в съответната колегия ред, като прилагат критериите за подбор, установени в наредбата. По този начин се осигурява плавен преход към новата уредба без риск от прекъсване или затрудняване на дейността по определяне на особени представители.

Проектът си поставя за цел да бъде гарантирано равнопоставено участие на адвокатите, заявили желание да бъдат определяни за особени представители. В тази насока, в съответствие с правилата на закона, проектът урежда възможността всеки адвокат от

съответната адвокатска колегия да участва в системата за определяне на особени представители. За целта адвокатът следва да подаде заявление и да посочи видовете дела, по които желае да бъде определян, както и органите, пред които желае да осъществява представителство. За администриране на участниците в системата са предвидени механизми за временно преустановяване на участието при временно преустановяване упражняването на адвокатската професия или при заявена временна невъзможност за поемане на нови особени представителства. За да се осигури плавно въвеждане на новата система и непрекъсваемост на дейността по определяне на особени представители, проектът предвижда служебно включване в системата на адвокатите, които към датата на влизане в сила на наредбата участват в системата на правната помощ и са вписани в Националния регистър за правна помощ. По този начин се запазва съществуващият персонален състав на адвокатите, чрез които се обезпечава дейността по определяне на особени представители, и се предотвратява рискът от затруднения при първоначалното функциониране на новия механизъм, съобразно новата уредба.

Съществена част от преследваните с наредбата цели е ограничаване на субективния фактор при избора чрез използване на електронна система и случаен подбор на особен представител при заложените в закона принципи и определените в Наредбата правила. Един от основните принципи на проекта е случайното разпределение на делата между адвокатите, включени в системата. Предвижда се определянето да се извършва чрез механизъм за случаен подбор измежду адвокатите, които отговарят на приложимите критерии за конкретното дело. Наредбата допуска ограничен брой изчерпателно изброени изключения от принципа на случайното разпределение. Такова изключение е предвидено, когато се иска определяне на адвокат, който вече е бил особен представител по предходна фаза на същото производство. Изключението е мотивирано от необходимостта да се осигури последователност и ефективност на защитата. Изключение е предвидено и когато трима последователно определени адвокати откажат да поемат представителството по конкретното дело. Практиката показва, че съществуват дела, по които поради различни причини често се правят откази от различни адвокати. Нуждата от баланс между доброволния характер на особеното представителство и необходимостта да бъде осигурено право на защита на лицето, което има нужда от особен представител, налага в подобни изключителни случаи да бъде определен адвокат, който действително да приеме възлагането, поради което и в тези случаи е предвидено като допустимо отклонение от принципа на случайното разпределение.

Проектът предвижда и осигуряване на прозрачен и проследим механизъм на целия процес по определяне на особени представители. Предвидено е определянето да става публично, с решение на адвокатските съвети, в заседания. С оглед необходимостта от оперативност при обработването на голям брой искания за определяне на особен представител по дела с по-нисък материален интерес, проектът допуска адвокатският съвет да създаде комисия, която да извършва действията по определяне на особен представител и да прави предложение до адвокатския съвет. Решението цели оптимизиране на административния процес, без да се засягат гаранциите за законосъобразност и прозрачност. С оглед осигуряване на прозрачност се предвижда и публикуване на информацията относно извършените назначения по ред, определен от съответния адвокатски съвет. Това ще позволи упражняването на професионален и обществен контрол върху функционирането на системата и спазването на принципите на случайно и равномерно разпределение.

Проектът възприема принципа, че определеният особен представител следва да представлява страната във всички фази и инстанции на съответното производство. Това решение създава последователност в защитата и способства за по-доброто познаване на делото от страна на адвоката и в крайна сметка – за по-високо качество на защитата. Същевременно се постига процесуална икономия. Предвидена е и възможност за преупълномощаване на друг адвокат, когато това е необходимо за ефективното осъществяване на представителството.

Проектът въвежда подробни критерии за подбор на адвокатите. Част от тях са насочени към гарантиране на възможността определеният адвокат реално да осъществи представителството по конкретното дело. Сред тях са изискванията относно необходимия процесуален стаж, статута на адвокат при производства пред окръжен съд или съд от по-висока степен, заявеното желание за участие пред определени органи и заявената квалификация по съответния вид дела.

Съществено място в проекта заемат критериите за равномерно разпределение на натовареността. За тази цел е предвиден критерий, основан на общия размер на възнагражденията по делата, по които адвокатът е бил определен за особен представител. След достигане на определен праг адвокатът временно се изключва от участие в подбора до достигане на същия праг от останалите адвокати. След това прагът се увеличава с предварително определена стъпка. На адвокатските колегии се предоставя възможност сами да определят размера на първоначалния праг и неговото увеличение съобразно собствените си организационни особености. Наред с това се въвежда и критерий, отчитащ броя възложени особени представителства. Сред адвокатите, които отговарят на останалите критерии, в случайния подбор участват само тези с най-малък брой възложени дела. По този начин се цели постигане на баланс и равномерност както по отношение на финансовото натоварване, така и по отношение на броя възложени производства.

Проектът съдържа правила за ограничаване на практиката по необосновани откази от дела, мотивирани единствено от желанието да се изчака производство с по-високо възнаграждение. По правило отказът не заличава последиците от извършеното определяне и съответното дело продължава да се отчита при прилагането на критериите за случаен подбор, освен когато отказът се основава на изрично предвидени уважителни причини. Подходът е обусловен от необходимостта да се предотврати възможността чрез последователни откази да се заобикалят правилата за равномерно разпределение и да се създават стимули за подбор единствено на дела с по-високи възнаграждения.

Наред с това, с оглед постигане на баланс между принципа на случаен избор и необходимостта от гарантиране на качествено процесуално представителство, с проекта са предвидени критерии, свързани с професионалния стаж, квалификацията и опита на адвокатите. По тези съображения, както и с оглед повишаване на доверието в дейността на особените представители, като допълнителна гаранция за качеството на представителството, проектът въвежда изискване за не по-малко от пет години адвокатски стаж при дела с възнаграждение над 5000 евро. Предвижда се възможност адвокатските съвети да въвеждат и допълнителни изисквания относно застрахователното покритие и доказването на професионален опит по определени категории дела с висок материален интерес.

Като елемент от целената дигитализация на процесите, с наредбата се предвижда да бъде осигурена възможност за електронна комуникация между адвокатските съвети, адвокатите и органите, отправящи искания за определяне на особен представител.

Предвижда се възможност за автоматизирано въвеждане на информацията за делата, електронно уведомяване на адвокатите и автоматично изпращане на необходимата информация до съответния орган след приемане на определянето по реда на чл. 44а от Закона за адвокатурата.

3. Финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

Прилагането на наредбата е свързано с разработването, внедряването, поддържането и развитието на специализирана електронна система за определяне на особени представители. Системата следва да осигурява регистрация и поддържане на данни за адвокатите, автоматизирано прилагане на критериите за подбор, извършване на случайно разпределение, автоматизирано уведомяване на участниците в процеса, генериране на протоколи за извършените назначения и поддържане на архив и статистическа информация относно дейността. Системата е изградена в почти пълния обхват на предвидените в наредбата функционалности, като не се налагат значителни допълнителни инвестиции за нейното внедряване и използване. Всички разходи и дейности, необходими за окончателно създаване и внедряване на системата в адвокатските колегии, ще бъдат извършени от Висшия адвокатски съвет в рамките на планирания бюджет, като разходите за текуща поддръжка ще бъдат осъществявани от органите на адвокатурата в рамките на техните правомощия и бюджетна самостоятелност.

Не се предвиждат разходи за държавния бюджет.

Не се налага създаването на нови административни структури или увеличаване числеността на персонала в държавната администрация.

4. Очакваните резултати от прилагането

Приемането на наредбата ще доведе до въвеждането на единни правила и механизми за определяне на особени представители и до уеднаквяване на практиките на адвокатските колегии в страната.

Очаква се въвеждането на електронна система и автоматизирани механизми за подбор да осигури значително по-висока степен на прозрачност и отчетност на процеса. Автоматичното генериране на информацията относно извършения подбор и приложените критерии ще ограничи възможностите за субективни решения и ще създаде допълнителни гаранции за законосъобразност.

Предвидените критерии за подбор ще позволят определянето на адвокати, които притежават необходимите професионални качества за осъществяване на представителството по конкретното дело.

Очаква се да бъде постигнато по-справедливо и балансирано разпределение на натовареността между адвокатите както по отношение на броя възложени дела, така и по отношение на размера на възнаграденията.

Прилагането на механизма за случайно разпределение ще ограничи възможностите за субективна намеса при определянето на особени представители и ще укрепи доверието в системата.

Предвижда се да бъде намалена административната тежест за адвокатските съвети чрез автоматизиране на значителна част от дейностите по администриране на процеса, включително уведомяването на адвокатите и комуникацията със съдилищата и другите органи.

Чрез възможността за електронна комуникация и автоматизирана обработка на информацията ще се съкрати времето, необходимо за определяне и конституиране на особен представител по конкретно производство.

Очаква се също така въвеждането на единни критерии за подбор да повиши качеството на осъществяваното представителство, особено при дела с по-висок материален интерес или фактическа и правна сложност.

Публикуването на информация за извършените назначения ще създаде допълнителни гаранции за професионален контрол и спазване на принципите на прозрачност, случайност и равнопоставеност.

Не се очакват преки финансови последици за държавния бюджет.

5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Проектът на наредба е съобразен с правото на Европейския съюз.

Предлаганата уредба не транспонира актове на Европейския съюз и не попада в област, предмет на хармонизация на европейско ниво. Наредбата урежда въпроси, свързани с вътрешната организация на адвокатурата и с осъществяването на възложени от закона функции по определяне на особени представители.

Разпоредбите на проекта съответстват на принципите на правовата държава, правната сигурност, прозрачността, равнопоставеността, недискриминацията и ефективния достъп до правосъдие.

Предвидените механизми за обективен подбор, проследимост на действията и публичност на информацията са в съответствие с общите принципи на добро управление и ефективна защита на правата.

Проектът не противоречи на правото на Европейския съюз и не налага приемането на допълнителни мерки за неговото прилагане.

6. Заключение

Предложеният проект на Наредба за условията и реда за определяне на особени представители създава необходимата подзаконова уредба за прилагане на разпоредбите на Закона за адвокатурата относно определянето на особени представители.

Чрез въвеждането на единни правила, специализирана електронна система, обективни критерии за подбор, механизми за случайно и равномерно разпределение на делата и ясни правила за отчетност и контрол се създава модерна, прозрачна и предвидима система за определяне на особени представители.

Предвидените механизми ще допринесат за повишаване на доверието в процедурата, за ограничаване на възможностите за субективни решения, за по-справедливо разпределение на натовареността между адвокатите и за по-ефективно упражняване на адвокатската професия в тази специфична област на дейност.

Създадената с проекта уредба съчетава принципите на случайно разпределение, прозрачност, професионална компетентност и равнопоставеност на адвокатите при упражняване на дейността по особено представителство. Създава се устойчива организационна и технологична основа за прилагането на новата законова уредба, която едновременно гарантира ефективна защита на представляваните лица, справедливо разпределение на натовареността между адвокатите и необходимата степен на публичност и отчетност на процедурата. Поради изложените съображения приемането на наредбата е необходимо, обосновано и целесъобразно.