АДВОКАТСКИ ПРЕГЛЕД

Издание на Висшия адвокатски съвет



БРОЙ 5

СЕПТЕМВРИ/ ОКТОМВРИ 2026

Висш адвокатски съвет
Адвокатски преглед
Брой 5 / септември – октомври 2026

© Боряна Мусева, автор, 2026
© Красимир Витанов, автор, 2026
© Христина Танчева, автор, 2026
© Ани Митева, автор, 2026
© Яна Аргиропулос, дизайн на корицата и оформление, 2025, 2026

ISSN 1313-7204

Съдържание

Встъпление 4

Действителност на асиметричните клаузи за избор на съд и арбитраж след решението на Съда на ЕС по дело *Lastre*
Боряна Мусева 5

Икономически и правни измерения на тръжните манипулации в публичния сектор
Красимир Витанов 32

Относно потребителското качество на страната по Договор за строителство и продажба на недвижим имот
Христина Танчева 62

За ratio legis и конституционносъобразността на чл. 113А от Закона за здравето
Ани Митева 86

ВСТЪПЛЕНИЕ

Брой № 5/2026 на списание „Адвокатски преглед“ е посветен на актуални проблеми от материята на частното право и административното право. Публикациите имат практическа насоченост и разглеждат действителността на асиметричните клаузи за избор на съд и арбитраж в светлината на решението на Съда на Европейския съюз по дело Lastre; проблеми на потребителското качество в контекста на т.д. 1/2026 г. на ОСГТК на ВКС, и в частност дали лицето, сключило смесен договор за строителство и продажба на недвижим имот, има качеството потребител по смисъла на Закона за защита на потребителите; конституционносъобразността на чл. 113а от Закона за здравето във връзка с новия специален извънреден ред за ново произнасяне на ТЕЛК по действащо експертно решение, когато в хода на образувано наказателно производство са установени данни, че то е издадено въз основа на документ с невярно съдържание, неистински или преправен документ, без новото произнасяне да е обусловено от окончателното установяване на престъплението или порочността на документа. В този брой е поместена и студия, която изследва комплексния правен и икономически анализ на тръжните манипулации при обществените поръчки, разглеждайки ги като специфична проявна форма на картел по смисъла на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията и чл. 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Автори в настоящия брой са: доц. д-р Боряна Мусева (адвокат, член на Софийската адвокатска колегия), Красимир Витанов (адвокат, член на Софийската адвокатска колегия), гл. ас. д-р Христина Танчева (адвокат, член на Софийската адвокатска колегия), гл. ас. д-р Ани Митева (адвокат, член на Софийската адвокатска колегия).

От редакционния съвет

ДЕЙСТВИТЕЛНОСТ НА АСИМЕТРИЧНИТЕ КЛАУЗИ ЗА ИЗБОР НА СЪД И АРБИТРАЖ СЛЕД РЕШЕНИЕТО НА СЪДА НА ЕС ПО ДЕЛО *LASTRE*

Боряна Мусева*

Резюме: Статията разглежда действителността на асиметричните клаузи за избор на съд и арбитраж в светлината на решението на Съда на ЕС по дело *Lastre*. Анализирани са приложимата правна рамка, противоречивите подходи в националната съдебна практика и разграничението между въпросите, уредени автономно от Регламент „Брюксел Ia“, и тези, подчинени на националното право или на *lex arbitri*. Обосновава се изводът, че неравновесието в процесуалните възможности на страните само по себе си не води до недействителност на клаузата. Решаващи са достатъчната определеност и предвидимост на компетентния форум, спазването на правилата за защита на по-слабите страни и изключителната компетентност. Формулирани са практически препоръки за изготвяне и преглед на асиметрични клаузи за избор на съд или арбитраж.

Ключови думи: асиметрични клаузи; избор на съд; арбитраж; международна компетентност; Регламент „Брюксел Ia“; автономия на волята; определеност; неравновесие; дело *Lastre*; по-слаба страна; изключителна компетентност.

* Доцент по международно частно право в СУ „Св. Климент Охридски“, доктор по право, адвокат от Софийската адвокатска колегия.

VALIDITY OF ASYMMETRIC CHOICE-OF-COURT AND ARBITRATION CLAUSES IN LIGHT OF THE JUDGMENT OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN THE *LASTRE CASE*

Boriana Musseva

Abstract: The article examines the validity of asymmetric choice-of-court and arbitration clauses in light of the judgment of the Court of Justice of the European Union in *Lastre*. It analyses the applicable legal framework, divergent approaches in national case law, and the distinction between matters governed autonomously by the Brussels I bis Regulation and those subject to national law or the *lex arbitri*. The article argues that an imbalance between the parties' procedural options does not, in itself, render such a clause invalid. The decisive factors are whether the competent forum is sufficiently ascertainable and foreseeable and whether the rules protecting weaker parties and exclusive jurisdiction are respected. The article concludes with practical recommendations for the drafting and review of asymmetric choice-of-court and arbitration clauses.

Keywords: asymmetric clauses; choice of court; arbitration; international jurisdiction; Brussels I bis Regulation; party autonomy; precision; imbalance; Lastre case; weaker party; exclusive jurisdiction.

I. УВОД

Клаузите за избор на съд или арбитраж традиционно се съдържат в договори както с международен елемент, така и при чисто вътрешни отношения. Те са израз на свободата на страните да се споразумеят при възникване на спор той

да бъде отнесен към посочен от тях съд на дадена държава или да бъде разрешен извън системата на държавното правораздаване – от арбитраж в страната или в чужбина. Когато вследствие на избора се стигне до чужд съд или арбитраж, тази „чрезмерна“[1] разпоредителната власт на страните е израз на тяхната автономия на волята.[2] За да съществува, тя трябва да бъде позволена позитивноправно.[3] Уредбата може да бъде предоставена на национално ниво, чрез международни договори или в рамките на правото на Европейския съюз. Съответно изборът на съд или арбитраж е допустим при определени условия и има свои предели.

Изборът на съд, съответно на арбитраж, се регулира от **различни системи от правни норми,** което е резултат от различната същност на двата начина за разрешаване на спорове. Изборът на съд е въпрос на регулиране на държавното правораздаване, което може да има различна ценностна обосновка – достъпът до съд да се третира като своеобразна услуга, която генерира икономически ползи за държавата (напр. в Обединеното кралство), да се счита за скъп и ценен държавен ресурс, който трябва да се ползва пестеливо (напр. в Австрия) или както е в Европейския съюз – да се нуждае от унифицирана уредба, за да може да се гарантират основните свободи и хармоничното развитие на вътрешния пазар. Арбитражът като израз на частноправно разрешаване на споровете почива върху идеята за предоставяне на алтернатива на държавния съд, която в огромната си част зависи от и е израз на волята на самите страни.

Изборът на съд се урежда от вътрешното ни право – чл. 23 от Кодекса на международното частно право (КМЧП), международни конвенции – напр. Хагската конвенция относно споразуменията за избор на съд от 2005 г., индиректно от Хагската

---

[1] Сталев, Ж. Същност и функция на международното частно право. София: Наука и изкуство, 1982, с. 186.

[2] Чипев, Т. Международна *подведомственост* в съдебния исков процес. София: Наука и изкуство,1987, с. 105 и сл., Натов, Н. Процесуални норми на съвременното българско международно частно право. Нотариален бюлетин, 2009, № 1, 50-52.

[3] Сталев, Ж. Цит. съч., с. 187 и сл.

конвенция от 2 юли 2019 г. относно признаването и изпълнението на чуждестранни съдебни решения по граждански или търговски дела (Хагската конвенция от 2019) или чл. 33 от Конвенция за договора за международен автомобилен превоз на стоки (CMR) и най-вече от правото на ЕС – чл. 25 от Регламент (ЕС) № 1215/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2012 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (преработен текст) („Регламент „Брюксел Ia“), който има предимство пред КМЧП, в случаите, в които са изпълнени предпоставките за неговото прилагане. Възможността за избор на арбитраж също се урежда от вътрешното ни право – чл. 19 ГПК и Закона за арбитража, както и от международни конвенции – Европейската конвенция за външнотърговския арбитраж и Конвенцията за признаване и изпълнение на чуждестранни арбитражни решения (Нюйоркска конвенция). Правото на ЕС традиционно изключва арбитража от приложното поле на уредбата относно международната компетентност на съда (вж. чл. 1, пар. 2, б. „г“ от Регламент „Брюксел Ia“). Въпреки това Съдът на ЕС периодично се произнася относно взаимодействието между арбитража и съдебните производства или решения – например по делата *West Tankers*, C185/07[4], *Gazprom*, C536/13[5], и *London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association*, C700/20[6], както и относно съответствието на арбитражните споразумения и решения с основни разпоредби и принципи на правото на ЕС – например по делата *Eco Swiss*, C126/97[7], и *Achmea*, C284/16[8]. Така че изборът на съд и изборът на арбитраж са два много сходни по същността си института, но са подчинени на различни правила и могат да си взаимодействат или противодействат в определени случаи.

---

[4] Решение от 10 февруари 2009 г., *Allianz и Generali Assicurazioni Generali*, C-185/07, EU:C:2009:69.

[5] Решение от 13 май 2015 г., *Gazprom*, C-536/13, EU:C:2015:316.

[6] Решение от 20 юни 2022 г., *London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association*, C-700/20, EU:C:2022:488.

[7] Решение от 1 юни 1999 г., *Eco Swiss*, C-126/97, EU:C:1999:269.

[8] Решение от 6 март 2018 г., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158.

И при избора на съд, и при избора на арбитраж са възможни **различни начини на определяне на компетентния или компетентните съдилища или арбитражни органи**. Традиционно страните избират един съд или арбитраж и този избор има т.нар. **изключителен** характер, т.е. при спор съответният ищец е длъжен да се обърне към избрания съд или арбитраж, а ако сезира различна от избраната институция – наличието на споразумение е основание за недопускане на делото до разглеждане. По-рядко изборът може да се отнася до няколко различни съдилища (в рамките на една или различни държави) или арбитражни институции (отново в една или различни държави). В тази хипотеза е налице избор, макар и алтернативен, но отново изключителен – спорът може да се отнесе само до някой от посочените органи. Такъв напр. е бил изборът по делото, разгледано от Съда на ЕС *Nikolaus Meeth v. Glacetal*, 23/78[9], където френско и немско дружество се договарят, че всяка страна може да бъде съдена само в собствената си държава. Възможно е изборът да бъде само една опция, допълнителна възможност, която съществува паралелно с достъпа до съдилищата, които имат международна компетентност съгласно съответните обективно приложими норми. Този избор се нарича **неизключителен**, защото не дерогира установената система от правила за достъп до съд при липса на избор. Разграничаването между изключителен и неизключителен избор на съд изисква внимателен анализ на точното съдържание на споразумението, особено от гледна точка на запазване на ефекта на съществуващите обективни критерии за определяне на компетентен съд.

Изборът на съд и арбитраж може да бъде предоставен **по еднакъв начин на двете страни, но това не е задължително**. Идеята за свободата на страните предполага, че е възможно те да постигнат съгласие, че едната страна при спор задължително ще трябва да го отнесе до точно определен съд (т.нар. ограничена страна), а другата ще разполага с възможности да сезира различни съдилища (и/или арбитраж(и)) в рамките на една или повече държави (т.нар. оправомощена страна). Такъв тип споразу-

[9] Решение от 9 ноември 1978 г., *Meeth/Glacetal*, 23/78, EU:C:1978:198.

мения за избор на съд/арбитраж, при които едната страна има повече възможности от другата[10], се наричат „**асиметрични**“ **или** „**едностранни**“ и именно те са предмет на анализ в настоящата статия. Тяхното съществуване не е екзотика, а често срещано явление при сделки по финансиране, при които банката иска да си запази възможността при спор да го води там, където длъжникът се намира или има активи, съответно да го задължи той да спори само пред изначално ясен и удобен за нея съд или арбитраж. При договори за финансиране подобни клаузи повишават готовността на банката да го отпусне и съответно намаляват неговата цена.[11] Те, разбира се, могат да бъдат включвани и при други облигационни договори. Това е особено лесно при наличието на т.нар. по-слаби страни (потребители, работници и служители, насрещни страни по договор със застраховател). Този вид избор на съд обаче е изрично забранен, както на ниво международно частно право – Регламент „Брюксел Ia“ допуска само неизключителен избор в полза на по-слабата страна или избор само след възникване на спора, така и на ниво европейско материално право – Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните клаузи в потребителските договори.[12] Поради това асиметричните клаузи се разглеждат само в контекста от отношения, при които няма по-слаба страна.

Темата не е нова за българската правна литература.[13] Съществуващата литература относно избора на съд, която разяснява същността на тези асиметрични клаузи, представя в

[10] Kindt, T. Asymmetrische Gerichtsstandsvereinbarungen im Unionsrecht, IPRax, 2026, p. 20; Lehmann, M. Grimm, A. Zulässigkeit asymmetrischer Gerichtsstandsvereinbarungen nach Artikel 23 Brüssel I-VO, ZEuP, 2013, p. 891; Merrett, L. The Future of Asymmetric Jurisdiction Agreements, ICLQ 67, 2018, p. 40; Wais, H. Einseitige Gerichtsstandsvereinbarungen und die Schranken der Privatautonomie, RabelsZ 81, 2017, p. 816.

[11] Fentiman, R. Unilateral Jurisdiction Agreements in Europe, 2013, 72(1) The Cambridge Law Journal, p. 24.

[12] Решение от 18 ноември 2020 г., DelayFix, C-519/19, EU:C:2020:933.

[13] Виж: Сърбинова, Дафина. Споразуменията за избор на съд по граждански и търговски дела. София: Сиела, 2024; Сърбинова, Дафина. Действителни ли са едностранните юрисдикционни клаузи? – Търговско и облигационно право, 2013, № 7, 27-40.

сравнително-правен контекст отношението към тях, анализира практика на българския ВКС по вътрешноправни спорове и представя правната уредба, която произтича от правото на ЕС, а именно – Регламент „Брюксел Ia".

Целта на настоящата разработка не е да повтори написаното, а да го надгради, като представи развитието на уредбата след изключително важното решение на Съда на ЕС *Lastre,* C-537/23, да анализира по-новата практика на българските съдилища, както и да постави до избора на съд и темата за избора на арбитраж като тясно свързана. Идеята е да се формират практико-приложни изводи и препоръки, които да подпомогнат не само теорията, но преди всичко практиката, вкл. тази на адвокатите, консултиращи подобни клаузи.

II. РАЗНОВИДНОСТИ НА АСИМЕТРИЧНИ КЛАУЗИ

Възможни са различни видове асиметрични договорености. С оглед начина на оправомощаване на бенефициера може да се предвиди определен съд/съдилища в рамките на една държава или в различни държави (напр. в България, Гърция, по своето местоживеене, по местонахождението на активите), избраните съдилища може да се добавят към обективно компетентните (напр. всеки компетентен съд, както и съда в Швейцария, Франция и Италия), може да има избор между съдилища и арбитраж (напр. компетентния съд или арбитража към МТК в Париж), може да има и избор на каталог от съдилища, напр. на всички държави, членки на ЕС, или дори се срещат клаузи, които дават право за избор на „който и да е съд". Ограничаването на страната обикновено се свежда до конкретен съд в дадена държава или до съдилищата на дадена държава (напр. съда в Милано или в Италия). Избраният съд може да бъде определен (напр. в Италия или по седалището на банката) или определяем (напр. по местоизпълнението на договора). Важното изискване е да има ограничение спрямо възможностите, с които разполага насрещната страна. Оправомощаването или ограничаването съответно може да се отнася до арбитраж, самостоятелно или паралелно с избор на съд.

Ако клаузата сама по себе си е небалансирана, но всяка от страните по правоотношението може да се окаже оправомощена или ограничена, то клаузата няма характер на асиметрична (напр. ищецът може да сезира съда в Италия, а ответникът може да сезира и съда в Германия).

III. ПРАВНИЯТ ПРОБЛЕМ

Проблемът с асиметричните клаузи произтича, от една страна, от обстоятелството, че отношението към тях в различните държави е противоречиво, а от друга: защото не е ясно въпросът за тяхната действителност от кой точно източник се урежда – вътрешноправен акт, международна конвенция или право на ЕС. Трудност поражда и обстоятелството, че преценката може да се извърши по различен начин според това дали се анализира пророгиращият или дерогиращият ефект на клаузата за избор на съд или арбитраж.

IV. ПРАВНАТА РАМКА

Правната уредба относно споразумението за избор на съд и на арбитраж се съдържа в различни нормативни актове и има различен обхват. Съответно при избора на съд значение има дали се избира съд на държава, членка на ЕС, или съд на трета държава.

Изборът на съд на държава членка при граждански и търговски спорове се урежда от чл. 25 на Регламента „Брюксел Ia“, както и от практиката на Съда на ЕС по повод неговото прилагане, вкл. решението, което е на фокус в настоящата статия – *Lastre*, C-537/23. Той не урежда директно ситуацията, при която се избира съд на трета държава.[14] По-новата практика на Съда на ЕС модифицира това разбиране, като приема, че

[14] Това е посочено изрично в решението от 9 ноември 2000 г., Coreck, C-387/98, EU:C:2000:606, т. 19, където се посочва, че ако е сезиран съд на държава членка, той преценява валидността на такова споразумение, като прилага правото на своята държава, вкл. международното си частно право.

при избор на съд на трета държава, при връзка с държави членки, той не трябва да нарушава ограниченията, предвидени в регламента относно избора на съд.[15] Поради това се поддържа, че връзката с трета държава сама по себе си не изключва прилагането на Регламент „Брюксел Ia“ и не задължава съда на държава членка да отстъпва компетентността си на съдилищата на третата държава.[16]

Изборът на съд на трета за ЕС държава е предмет на уредба в Хагската конвенция относно споразумението за избор на съд, която обаче се прилага само относно споразумение, което има изключителен характер.[17] Поради това, въпреки някои критики и спорове[18], се приема, че тя не обхваща асиметричните пророгационни клаузи. Споразумението за избор на съд на трета държава се регулира и от Хагската конвенция от 2019 г. относно признаването и изпълнението на чуждестранни съдебни решения по граждански или търговски дела, но като индиректно основание за международна компетентност, приложимо на фазата на признаване и допускане до изпълнение. Отделно се приема и че тя също се отнася единствено до изричния избор на съд, т.е. не обхваща едностранните или асиметрични договори за избор на съд.[19]

---

[15] Решение от 19 юли 2012 г., Mahamdia, C-154/11, EU:C:2012:49, в което Съдът на ЕС приема по повод на изключителен избор на алжирски съд във връзка с трудов договор на шофьор, сключен с посолството на Алжир в Германия, че той противоречи на правилата за компетентност, предвидени за трудови договори в Регламента Брюксел I.

[16] Решение от 25 февруари 2025 г., BSH Hausgeräte, C-339/22, EU:C:2025:108, от което може да се направи изводът, че правилото за изключителна компетентност по член 24, точка 4 от Регламент „Брюксел Ia“ не може да се прилага по аналогия („рефлексивно“), така че изключителна компетентност по спорове относно действителността на патент, регистриран в трета държава, да бъде призната на съдилищата на тази държава (в случая Турция).

[17] Hartley, T. Dogauchi, M. Explanatory Report to the 2005 Hague Convention, para. 32, Beaumont, P. Hague Choice of Court Agreements Convention 2005: Background, Negotiations, Analysis and Current Status, 2009, Journal of Private International Law, p. 134.

[18] Merrett, L. op. cit., p. 57-58.

[19] Garcimartín, F. Saumier, G. Explanatory Report on the Convention of 2 July

Оттук, поради изключването му от обхвата на тези ключови международни конвенции, допустимостта на подобен тип избор на съд остава подчинена на международното частно право на избрания съд, съответно, ако е сезиран друг съд – противно на пророгационна клауза – и на неговото международно частно право. Следователно липсва унифицирана уредба и отговорът на въпроса за действителността на асиметричната клауза в различните държави може да се различава. Този извод се модифицира дотолкова, доколкото, ако е сезиран съд на държава членка при наличие на споразумение за избор на съд на трета държава, решението на Съда на ЕС въвежда задължения, които може да повлияят неговата недействителност (вж. по-долу).

За избор на арбитраж релевантен е чл. V, ал. 1, б. „а“ от Нюйоркската конвенция, според който се прилага избраното от страните право, а ако такова липсва – *lex arbitri*. В същия смисъл е и уредбата в чл. 38, ал. 1 и ал. 2 от Закона за арбитража. Отново, отговорът на въпроса е оставен на правото на държавата по седалището на арбитраж. Тук обаче нямаме директен ефект от решението на Съд на ЕС, защото то се отнася само и единствено до избор на съд. Разсъжденията и логиката, която то следва обаче, може да имат косвено значение с оглед аргументацията, вкл. на български съд, когато се произнесе по повод асиметрични клаузи, които засягат арбитраж.

V. ЧЛЕН 25 ОТ РЕГЛАМЕНТ БРЮКСЕЛ Ia И РЕШЕНИЕТО НА СЪДА НА ЕС ПО ДЕЛОТО LASTRE C-357/23

Правната уредба на споразумението за избор на съд на държава членка, както вече беше посочено, се съдържа в чл. 25 от Регламента „Брюксел Ia“. Според пар. 1, ако *страните, независимо от местоживеенето им, са се договорили, че съд или съдилищата на държава членка са компетентни за разрешаване на всякакви спорове, които са възникнали или които могат да възникнат във връзка с определено правоотношение, този съд или тези съдилища имат компетентност, освен ако споразумението е недействително по от-*

2019 on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil or Commercial Matters (HCCH 2019 Judgments Convention), 2020, para. 217.

ношение на материалноправната си действителност съгласно правото на тази държава членка. Тази компетентност е изключителна, освен ако страните са уговорили друго. Отделно, в пар. 1 и пар. 2 се съдържа автономна уредба на изискванията за форма на споразумението, от която се прави извод и че правото на ЕС урежда по автономен начин и самото изискване на съгласие. Логиката, поддържана още от Брюкселската конвенция, е, че при спазване на формата се демонстрира ясно и точно постигане на съгласие.[20] Следователно на ниво право на ЕС съществува унифицирана уредба на някои аспекти на споразумението за избор на съд, но не на всички. Уредени са най-вече съгласието, формата, определеното/определяемото правоотношение, по повод на които има избор, изискването той да се отнася до съд/съдилища на държава членка, неговият ефект – учредяване на компетентност. Въпросът за недействителността по повод на материалноправната действителност е изрично подчинен на правото на избрания съд чрез стълкновителна норма. Всички останали въпроси са извън уредбата в чл. 25, поради което остават прерогатив на правото на сезирания съд. На фона на тези три нива на уредба: уеднаквени правила на чл. 25, правото на избрания съд и правото на сезирания съд, се поставя въпросът за това къде точно попада уредбата на асиметричните клаузи. Това е особено важно, защото при избор на различна плитkост на уредба може да се стигне да различни отговори. Особено ясно е това при ситуацията, в която трябва да се прилага правото на сезирания съд, което, както вече беше посочено, се различава в сравнителноправен контекст. Обратно, ако е въпрос на съгласие, форма или определяемост на правоотношението, е налице автономна уредба, която изисква един и същ краен резултат за всички държави членки.

КЪДЕ ТОЧНО ПОПАДАТ АСИМЕТРИЧНИТЕ КЛАУЗИ?

Отговорът на този въпрос дава решението на Съда на ЕС по делото C-537/23 Società Italiana **Lastre** SpA (SIL). То се е

[20] Решение от 14 декември 1976 г., Estasis Salotti, 24/76, EU:C:1976:177; Решение от 14 декември 1976 г., Galeries Segoura, 25/76, EU:C:1976:178.

развило във връзка със спор, образуван от двама възложители – физически лица, срещу две дружества – италианското дружество **Lastre** и френското дружество **Agora** във връзка с претендиране на отговорност за вреди от строителни дейности пред френски съд. **Agora** иска да привлече **Lastre** като необходим другар. Италианското дружество обаче се позовава на асиметрична клауза за избор на съд по сключения между двете дружества договор за доставка на облицовъчни плоскости. Клаузата гласи:

Съдът в Бреша [Италия] е компетентен да разгледа всички спорове, които възникнат вследствие или във връзка с този договор, като Lastre си запазва правото да заведе дело срещу купувача пред друг компетентен съд в Италия или в чужбина.

Следователно, ако клаузата е валидна, френският съд не би трябвало да разглежда спора, защото ищецът Agora съгласно споразумението за избор на съд е бил длъжен да го предяви в Италия.

Първата и втората инстанция във Франция отхвърлят позоваването на клаузата за избор на съд, като я считат за незаконосъобразна с аргументи, извлечени най-общо от наличието на неравновесие и липсата на предвидимост. Френският Cour de Cassation не е сигурен в тази преценка и решава, че се нуждае от тълкуване на чл. 25 от Регламент „Брюксел Ia". Отправя три въпроса до Съда на ЕС.

Първо, пита дали възражението за незаконосъобразност срещу асиметрична клауза за избор на съд поради нейна непрецизност и/или неравновесие следва да се преценява по автономните правила на чл. 25, пар. 1 от Регламент „Брюксел Ia", или трябва да се реши чрез прилагане на правото на държавата членка, посочена в клаузата. Уточнява, че иска да установи дали асиметричността е част от въпроса от условията за материалноправна действителност, или изричната уредба на регламента са отнася само до материалноправните основания за недействителност, и най-вече измама, грешка, заблуда, принуда и недееспособност.

Второ, ако този въпрос се урежда от правото на ЕС, френският Върховен касационен съд пита дали клауза, съгласно ко-

ято едната страна може да предяви иск само пред предварително определения съд, а другата, освен пред него и пред всеки друг компетентен по общите правила съд, е съвместима с чл. 25 от Регламента.

Трето, ако асиметрията се преценява като въпрос на материална действителност, как следва да се приложи стълкновителната норма на чл. 25, пар. 1 от Регламента: кое национално право е приложимо, когато клаузата посочва повече от един съд или предоставя на едната страна последващо право на избор на компетентния съд.

Съдът на ЕС систематизира въпросите, като също счита, че ядрото им се отнася до преценката за действителност на асиметрична клауза с оглед твърдения за непрецизност или неравновесие. Оттук, той се фокусира върху нуждата да се определи дали това са критерии, свързани с основанията за „материалноправна недействителност“ на споразумението за избор на съд, определени в правото на държавите членки на избрания съд, или тези твърдения трябва да се разглеждат въз основа на самостоятелни критерии, които се извличат от чл. 25, пар. 1 на Регламент „Брюксел Ia“.

На първо място, Съдът на ЕС тълкува понятието „материалноправна недействителност“[21]. Доколкото същото не е дефинирано и няма изрично препращане към национално право в унисон със своята постоянна практика[22], той приема, че следва да му бъде дадено самостоятелно и еднакво тълкуване. Това тълкуване трябва да бъде извършено в съответствие с обичайното значение на използваните понятия в говоримия език, като се държи сметка за контекста, в който те се използват, и за целите, преследвани от правната уредба, от която са част. Оттук, думата „материалноправна“ се отнася до фактическите или правните въпроси, по които съдът трябва да се произнесе по искане на страните (т. 31). След това посоч-

[21] „*недействително по отношение на материалноправната си действителност*“ в българския текст.

[22] Решения от 10 юни 2021 г., Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Невинно лице), C-279/19, EU:C:2021:473, т. 23, и от 4 октомври 2024 г., AFAÏA, C-228/23, EU:C:2024:829, т. 39.

ва, че тази преценка се прави, след като се установи, че всички предвидени в чл. 25, пар. 1 автономни условия за действителност са изпълнени – извод от граматическото тълкуване на израза „освен ако...“ (т. 32). От гледна точка на контекста Съдът на ЕС се позовава на съобр. 20, което е идентично с разпоредбата на чл. 25, пар. 1, както и на изискването за стриктно тълкуване на всички основания за международна компетентност, които са специални спрямо общата компетентност и я ограничават (т. 33 – 34). Съдът на ЕС също така обосновава, че самият чл. 25, пар. 1 урежда основания за действителност (относно договарянето и формата), поради което недействителността с оглед материалната действителност следва да се отнася само до т.нар. от Съда на ЕС *общи основания за недействителност на договор, а именно, по-конкретно, пороци на волята, като грешка, заблуда или принуда, и недееспособност*. Приема, че това ограничително тълкуване на понятието „материалноправна недействителност“ отговаря на целите на Регламента „Брюксел Ia“ за постигане на предвидимост и правна сигурност, която в частност изисква сезираният национален съд да може да се произнася по собствената си компетентност, без да се налага да разглежда делото по същество[23] (т. 37 – 39). На последно място, Съдът на ЕС аргументира и с генезиса на чл. 25, зададен от Предложението за приемане на регламента и връзката му с Хагската конвенция за споразумението за избор на съд[24], които подчертават нуждата от хармонизиране на уредбата относно преценката на материалната действителност на споразумението за избор на съд (т. 40).

След това тълкуване на нормите Съдът на ЕС обръща поглед към конкретния проблем, а именно – къде попада възражението за незаконосъобразност на асиметрична клауза поради непрецизност или неравновесие.

По повод на **непрецизността**, както е българската езикова версия, но по-точно би било всъщност да се използва понятието „определеност“[25], Съдът посочва, че изразите „се

[23] Решение от 29 юли 2024 г., FTI Touristik, C-774/22, EU:C:2024:646, т. 3.
[24] Hartley, T. Dogauchi, M. op. cit., para. 126.
[25] Доколкото това е терминът, ползван в чл. 25, пар. 1 от Регламента,

споразумеят"/„са се договорили", използвани в Брюкселската конвенция и в предходния Регламент „Брюксел Ia", не изискват непременно съдът да бъде определен само и единствено чрез текста на конкретната клауза. Тя може **да описва обективни предпоставки**, въз основа на които страните са се договорили да изберат съд или съдилища, компетентни за разрешаване на споровете, които са възникнали или които могат да възникнат между тях. Тези предпоставки, които трябва да са **достатъчно ясни**, за да позволят на сезирания съд да прецени дали е компетентен, могат, където е подходящо, да бъдат определени от обстоятелствата, характерни за разглежданото от този съд положение (т. 42). В тази си част на мотивите Съдът на ЕС повтаря свои предходни произнасяния.[26] В тях той освен това вече е приел, че посочените изрази включват „изискване за прецизност, на което споразумението трябва да отговаря"[27]. Оттук, изискването за определеност (прецизност) според Съда на ЕС представлява условие за действителност. Тези изводи се поддържат като релевантни и във връзка с тълкуването на чл. 25, пар. 1 от Регламент „Брюксел Ia" и с оглед постигането на предвидимост, прозрачност и правна сигурност (т. 45 – 46). Изрично се посочва, че това **не е въпрос на „материалноправна недействителност"** по смисъла на член 25, пар. 1 от Регламент „Брюксел Ia", а **автономен критерий**, който се извлича от този член 25 в даденото му от Съда тълкуване (т. 47).

По повод на незаконосъобразността, която може да произтече от наличието на **неравновесието**, Съдът на ЕС аргументира най-напред с чл. 25, пар. 4, в който чрез препращане към членове 15, 19 или 23 се предвиждат специални правила за действителност на споразумението за избор на съд при наличие на по-слаба страна (насрещна страна по застраховате-

---

който подчертава по-ясно конкретния практически резултат: може ли компетентният съд да бъде установен еднозначно към момента на възникване на спора.

[26] Решения от 9 ноември 2000 г., *Coreck*, C-387/98, EU:C:2000:606, т. 15, и от 7 юли 2016 г., *Hőszig*, C-222/15, EU:C:2016:525, т. 43.

[27] Решение от 9 ноември 2000 г., *Coreck*, C-387/98, EU:C:2000:606, т. 17.

лен договор, потребител и работник). Според тези правила в полза на по-слабата страна може да бъдат предвидени допълнителни възможни съдилища, пред които само тя да предяви своя иск, като се забранява избор на съд, който може да я лиши от достъпа до предвидения в регламента съд. Тези специални правила, които са по-благоприятни от общите[28], отразяват именно съществуващото изначално неравновесие между страните. Оттук, Съдът на ЕС прави извода, че извън описаните хипотези на по-слаба страна, значението на неравновесието с оглед законосъобразността на споразумението за избор на съд попада в обхвата на чл. 25, пар. 1 от Регламента, който изисква автономна преценка, а не такава според правото на избрания съд.

Дотук, общият извод на Съда на ЕС е, че както твърдението за непрецизност (по-точно „неопределеност"), така и това за неравновесие трябва да се разглеждат не с оглед на критериите, свързани с основанията за „материалноправна недействителност" на това споразумение, определени в правото на държавите членки на избрания съд, а като автономни критерии, които се извличат от Регламента.

В края в своето произнасяне Съдът на ЕС дава отговор на въпроса дали според въпросното автономно тълкуване на член 25, параграф 1 от Регламент „Брюксел Ia" споразумението за предоставяне на компетентност, по силата на което една от страните може да сезира само определения в него съд, а другата страна може да сезира, освен този съд, и всеки друг компетентен съд, е действително.

По повод на възможността едната от страните да сезира „друг компетентен съд в Италия или в чужбина" Съдът на ЕС посочва, че **чл. 25, пар. 1 от Регламента урежда избора на съд на държава от ЕС,** без обаче да изисква той да се отнася само до съдилищата на една и съща държава членка, т.е. може да се изберат съдилища и в различни държави членки. Този извод се подкрепя с идеята за автономия на волята на страните, която е ограничена само от правилата, защитаващи по-слабата

[28] В този смисъл решение от 29 юли 2024 г., *FTI Touristik*, C-774/22, EU:C:2024:646, т. 44.

страна (чл. 25, пар. 4) и от изключителната компетентност по чл. 24. Отделно, самият Регламент позволява в определени случаи страна да разполага с възможности за избор измежду няколко съдилища в различни държави членки, напр. при прилагането на общата компетентност по местоживеенето на ответника (чл. 4) паралелно със специалната по чл. 7 и чл. 8 (напр. по местоизпълнение на договор или по местонастъпване на вредоносното събитие). Оттук изводът е, че **действителността на разглежданото споразумение за предоставяне на компетентност не може да бъде поставена под въпрос** с оглед на член 25, параграф 1 от Регламент „Брюксел Ia“ поради факта, че това споразумение позволява на една страна да сезира съдилищата на различни държави членки (или държави – страни по Луганската конвенция (Швейцария, Норвегия и Исландия).

Съдът на ЕС посочва, че клауза за избор на съд е **достатъчно определена** (**прецизна**), когато посочва конкретен съд или съдилищата на държави членки, компетентни по обективните критерии на Регламент „Брюксел Ia“ и Луганската конвенцията, доколкото това отговаря на изискването за предвидимост, прозрачност и правна сигурност (т. 59). Обратно, тези принципи ще бъдат нарушени, ако се приеме за действително споразумение за избор на „друг компетентен съд в... чужбина“, разбиран като обхващащ юрисдикции в трети за ЕС и за Луганската конвенция държави. Според Съда на ЕС тези компетентни съдилища ще зависят от нормите на международното частно право на третите държави[29], които могат да предвиждат различни разрешения, генериращи спорове за компетентност (т. 61). В резултат на това тълкуване крайният извод е, че конкретното споразумение е действително в частта, в която се отнася само до съда в Бреша и компетентните съдилища на държавите, членки на ЕС, или на държавите – страни по Луганската конвенция.

[29] Този мотив не е достатъчно прецизен, доколкото има значение дали се преценява дерогиращият ефект на избора на съд от гледна точка на сезиран неизбран съд или пророгиращият ефект на споразумението, разглеждан от перспективата на избрания съд. Този аспект е анализиран по-подробно в последната част на статията.

По повод на предоставянето на едната страна на повече права по повод достъпа до съд, отколкото на другата, Съдът на ЕС приема, че **неравновесието**, **освен ако не е изрично забранено, не може да постави под въпрос действителността** на споразумението за избор на съд. Наред с автономията на волята и систематиката на Регламента, се аргументира и с изричното допускане на асиметричен избор, но в полза на по-слабите страни, което не го прави незаконосъобразно. Поради това, доколкото договорното споразумение не се отнася до по-слаба страна и не нарушава изключителната компетентност, то то не се явява незаконосъобразно с оглед чл. 25 от Регламента (т. 66). То установява изключителен избор на съд, който обвързва само едната от страните, което изрично се посочва, че също не противоречи на въпросната разпоредба.

Въз основа на изложеното Съдът на ЕС отговаря, че споразумение за предоставяне на компетентност, по силата на което една от страните по него може да сезира само посочения в него съд, а другата страна може да сезира, освен този съд, и всеки друг компетентен съд, **е действително**, доколкото, **първо**, то **определя съдилищата на една или няколко държави, които са или членки на Съюза, или страни по Луганската конвенция**, **второ**, посочва **обективни предпоставки,** които са достатъчно точни, за да позволят на сезирания съд да определи дали е компетентен, и **трето**, **не противоречи на разпоредбите на членове 15, 19 или 23** от този Регламент и не се отклонява от изключителна компетентност по **член 24** от него.

КАКВО СЕ СЛУЧВА ВЪВ ФРАНЦИЯ СЛЕД РЕШЕНИЕТО НА СЪДА НА ЕС?

Френският касационен съд най-напред приема, че тълкуването на самото споразумение за избор на съд трябва да бъде извършено от националния съд, който е длъжен да следва волята на страните, вкл. да отчита т.нар. *effet utile*, разбиран в смисъл, че при съмнение тълкуването трябва да е в полза на избора на съд, отколкото в посока негова недействи-

телност.[30] Обосновката е съобр. 19 и т. 56 от решението на Съда на ЕС по делото *Lastre*. Отделно, той приема, че самото спорно отношение няма обективна връзка с никаква трета държава, поради което избраният „компетентен съд" може да обхваща съд на която и да е държава членка, определен за такъв от Регламент „Брюксел Ia" или Луганската конвенция. Поради това клаузата е действителна, ищецът е бил длъжен да сезира съда в Бреша, Италия, и при направено възражение в този смисъл, френският съд е трябвало да приеме, че няма международна компетентност.

VI. ИЗВОДИ ОТ РЕШЕНИЕТО НА СЪДА НА ЕС ПО ДЕЛОТО *LASTRE*

Най-напред, асиметричните клаузи за избор на съд са **принципно действителни и допустими, не изначално нищожни и недопустими**. Преценката за тяхната валидност изисква да бъде направи внимателен анализ на всяко конкретно споразумение за всеки специфичен случай.

От водещо значение е дали изборът се отнася до съд/съдилища на държави, членки на ЕС, съответно на страни по Луганската конвенция, или на трети държави.

На следващо място, преценката за **законосъобразност поради неопределеност или неравновесие** на подобен вид избор на съд не може да се извършва според националното право на отделните държави членки, а **автономно,** съгласно Регламента „Брюксел Ia", Луганската конвенция и практиката на Съда на ЕС. По този начин се създава основата за единно тълкуване в рамките на ЕС, Швейцария, Исландия и Норвегия, което повишава правната сигурност и предвидимост на подобен тип избор на съд. Обратно, подобно възражение е изрично изключено от въпроса за „материалната недействителност" на споразумението за избор на съд и е обособено като аспект на неговата действителност, който предхожда преценката за недействителност.

[30] Cuniberti, G. CJEU Rules on Validity of Asymmetric Jurisdiction Clauses, EAPIL Blog, 27 February 2025.

В този първоначален етап на проверка при избор на съд на държава членка или на такава по Луганската конвенция трябва да се прецени дали самата клауза съдържа **обективни критерии за определяне на компетентния съд**. Такива със сигурност са налице, ако, както е по делото *Lastre*, изрично се посочва, че това са „компетентните" съдилища, които се определят чрез съответните унифицирани инструменти. Възможно е и по друг начин да бъдат предвидени предварително конкретни достатъчно ясни обстоятелства – напр. местоизпълнението на договора, местонахождението на активи и др. Естествено, изричният избор на съд в конкретна държава/държави и/или град/градове очевидно е достатъчно ясно предварително определен. Обратно, ако изборът не е конкретизиран изобщо или е предоставен изцяло на едната страна, без да има референция към системата от основания за международна компетентност или нещо друго (напр. по избор на кредитодателя), то клаузата ще се яви недостатъчно прецизна (определена) и няма да отговори на критериите, зададени от *Lastre*.

Във връзка с преценката за наличието на **достатъчна определеност** решението на Съда на ЕС засяга въпроса от чия гледна точка трябва да се направи тя – от перспективата на съда и/или на страните по споразумението. В диспозитива на решението по делото *Lastre* изрично се акцентира върху изискването обективните критерии да са достатъчно точни, за да позволят на **сезирания съд да определи дали е компетентен**. В същото време в т. 39 при позоваване на своята предходна практика[31] Съдът на ЕС посочва, че отстояването на правната сигурност следва да укрепи правната защита на установените в Съюза лица, като **едновременно се позволи на ищеца лесно да определи съда, който може да сезира, а на ответника – разумно да предвиди пред кой съд може да бъде призован**. В тази връзка, независимо че в диспозитива на решението се акцентира само върху перспективата на съда, следва да се има предвид, че наличието на достатъчна определеност трябва да се извършва едновременно от гледна точка

[31] Решение от 29 юли 2024 г., *FTI Touristik*, C-774/22, EU:C:2024:646, т. 33.

и на съда, и на страните. Причината за поддържането на тази теза е, че при договора за избор на съд неговo съществено съдържание и предмет е именно посочването на определена/и компетентни правораздавателни органи. Не може страните да бъдат изолирани от тази преценка, защото именно тяхната воля учредява компетентността на избрания съд. Нуждата от едновременно съобразяване на перспективата на страните и на съда е по-ясно аргументирана в по-ранно решение на Съда на ЕС по делото *Inkreal*, C-566/22[32], но по изложените съображения, трябва да се поддържа като валидна за настоящото произнасяне и като принципен подход.

Добавена стойност на решението на Съда на ЕС по делото *Lastre* има и изричното обособяване на аспекта „неравновесие", което придава и наименованието на този вид избор на съд – „асиметричен". От него става еднозначно ясно, че асиметричността може да бъде проблем само ако нарушава специалните правила за защита на по-слабата страна (страна по застрахователно отношение, потребител или работник). Това би било налице, ако по-силната страна налага на по-слабата ограничения или предвиждат за себе си повече възможности спрямо установеното в Регламента. Извън тези ограничения и забраната да се договаря избор на съд противно на изключителната компетентност, неравновесието или асиметричността не са незаконосъобразни съгласно автономното тълкуване на чл. 25 от Регламента. Отчук, развитата от българската съдебна практика концепция[33], че асиметричността би могла да се третира като потестативно право (материално или процесално), трябва да бъде преодоляна и заменена със съобразяване на зададените критерии по делото *Lastre*. Те не позволяват и използване на други механизми за блокиране на действието на подобни споразумения за избор на съд, напр. чрез особени императивни норми или нарушения на обществения ред. Причи-

[32] Решение от 8 февруари 2024 г., *Inkreal*, C-566/22, EU:C:2024:123, т. 28 – 29.
[33] Решение № 71 от 2.09.2011 г. на ВКС по т. д. № 1193/2010 г., Решение № 121 от 17.07.2015 г. на ВКС по т. д. № 1351/2015 г., Решение № 261 от 01.08.2018 г. на ВКС по т. д. № 624/2017 г., Решение № 10 от 14.01.2025 г. на ВКС по т. д. № 1242/2024 г.

ната за това е, че тези институти се използват изключително рядко в сферата на облигационните отношения, защото рядко са от естество да засегнат фундаментални ценности и интереси. Особените повелителни норми са такива, чието зачитане дадена държава смята, че е от решаващо значение за гарантиране на нейните обществени интереси, такива като политическа, социална или икономическа организация (напр. съгласно чл. 9 от Регламента „Рим I"). От своя страна общественият ред може да влезе в действие при явно нарушение на правна норма, която се счита за съществена в правния ред на дадена държава, или на право, което е признато като основно в този правен ред.[34] Потенциално би могло да има позоваване на принципа на равенство на страните и правото на справедлив процес, но те се отнасят до равните им процесуални възможности в рамките на вече образуваното производство, а не до симетричността на договорения избор на форум. Поради това обстоятелството, че едната страна разполага с по-широки възможности да избере компетентния съд или арбитраж, не е достатъчно основание за недействителност на клаузата поради противоречие с обществения ред, особено когато тя е свободно договорена между страни, никоя от които не е слаба и защитена с нарочни правни норми.[35]

Особено интересно е значението на решението на Съда на ЕС по делото *Lastre* по повод на **асиметричен избор на съд на трета държава**. При наличие на такава асиметрична клауза решението на Съда на ЕС дава само частичен, при това не много ясен отговор, относим само към конкретния вид избор на съд. То е ограничено до специфичната хипотеза, при която изключително компетентен за едната страна по спора е съд на държава членка (Италия), а другата може да избере който да е компетентен съд в ЕС или всяка чужда държава. Отделно, въпросът е поставен при преюдициално запитване от съд на

[34] Решение от 23 октомври 2014 г., flyLAL-Lithuanian Airlines, C-302/13, EU:C:2014:2319, т. 49.

[35] Ashford, P. Is an Asymmetric Disputes Clause Valid and Enforceable?, ARBITRATION: THE INT'L J. OF ARB., MED. & DISPUTE MGMT, Vol. 86, No. 3 (2020), 354-356.

държава членка (Франция), сезиран в отклонение с договорения изключителен избор на друга държава членка (Италия). Именно в този специфичен контекст Съдът на ЕС посочва, че изборът на всеки друг компетентен съд на трета държава следва да бъде определен като недействителен с оглед нарушаването на принципите за предвидимост и правна сигурност, установени от Регламента. В този смисъл, независимо че Регламентът не урежда избора на съд на трета държава, решението на Съда на ЕС предвижда при асиметричност с оглед запазване на автономията на волята в полза на избор на съд на държава членка/страна по Луганската конвенция и посочените принципи, подобен вид договорка да бъде приета за недействителна.

На практика решението на Съда на ЕС по делото *Lastre* не дава отговор на въпроса какво би се случило, ако избран за водещ е съд на трета държава (напр. съд в Лондон, Ню Йорк или Сингапур, както често се случва в сферата на международното кредитиране) или ако референцията към избрания чужд съд в полза на оправомощената страна е конкретна или определяема (напр. компетентен е съдът по местоизпълнението на договора).

Както беше вече посочено, изборът на съд на трета държава е изключен от обхвата на Регламента „Брюксел Ia“, като неговата допустимост е подчинена на международното частно право на сезирания съд. Това означава, че ако е сезиран българският съд, който трябва да прецени дали е обвързан от клауза за избор на съд на трета държава, напр. в Обединеното кралство или Сингапур, той трябва да приложи *lex fori* по повод дерогиращия ефект на това споразумение. При асиметричните клаузи, както също беше изложено, не се прилага Хагската конвенция относно споразумението за избор на съд. Така дерогиращият ефект на този избор от гледна точка на българския съд или всеки друг съд на държава членка не е унифициран, а подчинен на собственото на съда право. В същото време избраният съд в третата държава преценява действителността на споразумението за избора му по своето международно частно право, т.е. пророгиращият ефект е подчинен на международното частно право на избраната юрисдикция.

Поради това решението на Съда на ЕС по делото *Lastre* не влияе върху използването на асиметрични клаузи за избор на съд/съдилища на трети държави самостоятелно и в комбинация с избор на съд на държава членка, различна от конкретното споразумение, довело до произнасянето на Съда на ЕС.

Решението по делото *Lastre* не променя и уредбата относно избора на арбитраж, който е изцяло извън Регламента „Брюксел Ia“, Луганската конвенция, Хагската конвенция от 2005 и на Хагската конвенция от 2019 г. Преценка за неговата допустимост и действителност е предоставена на *lex arbitri*, т.е. на националното право на сезирания арбитражен съд.

За държавите, членки на ЕС, след делото *Lastre* са мислими два сценария при избор на съд или арбитраж на трета за ЕС/Лугано държава: а) да продължат да прилагат собствените си национални разбирания за подобен тип споразумения или б) да се инспирират от решението на Съда на ЕС по делото *Lastre* и да пренесат неговите критерии на ниво анализ на клаузите за избор на съд/арбитраж. В последния случай това означава най-напред да се стартира от идеята за запазване на полезния ефект на самото споразумение за избор, за да бъде опазена волята на страните. На следващо място да се отдели преценката за определяемост от тази за неравновесие. При анализа за определяемост да се установи дали споразумението посочва обективни предпоставки, които са достатъчно точни, за да позволят на страните да предвидят кой ще е компетентният съд/арбитраж, вкл. по начин, който да позволи на самия него да определи дали е компетентен. Неравновесието при избора на съд може да бъде ограничено до защитата на по-слаби страни и изключителната компетентност. Съответно при арбитража следва да се спазват предвидените по закона на сезирания арбитраж забрани за достъп до него, които отчитат нуждата от защита на определени категории лица. Извън тях асиметричността не би трябвало да има някакво значение. Този подход в зависимост от съответната юрисдикция може да се окаже по-либерален от нейните собствени национални правила и да послужи за развитие в унисон с идеята за зачитане на автономията на волята, която стои в основата и на асиметричните клаузи.

За третите държави изборът на съд или арбитраж си остава подчинен на тяхното международно частно право/ lex arbitri, които не зависят от решението на Съда на ЕС по делото *Lastre*. В този смисъл актьорите от пазарите на кредитиране, избиращи арбитражи в Лондон, Ню Йорк и други трети държави, могат да продължат да прилагат използваните досега асиметрични арбитражни клаузи. Променен се явява само подходът, който може да бъде приложен от съд на държава членка, сезиран въз основа или дори противно на асиметрична клауза.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ЧРЕЗ ПРАКТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

Направеният анализ показва, че действителността на асиметричната клауза зависи не толкова от самото неравновесие между предоставените на страните процесуални възможности, колкото от правилното определяне на приложимия правен режим (съд или арбитраж, право на ЕС, право на сезирания съд/арбитраж или право на избрания съд/арбитраж) и достатъчната определеност на компетентния съд или арбитраж. Направеният анализ позволява да бъдат формулирани няколко практически препоръки към адвокатите при изготвянето и прегледа на клаузи за избор на съд или арбитраж.

Най-напред, адвокатът трябва **да изясни интереса на представляваната страна** и доколко той действително налага използването на асиметрична клауза. Когато представлява страна, в чиято полза се предлага асиметрията, той следва да прецени дали възможността за избор между няколко форума е необходима с оглед местонахождението на длъжника, неговата дейност и активите, върху които може да бъде насочено изпълнение. Ако такава необходимост липсва, по-сигурното разрешение е равнопоставена клауза, която предоставя еднакви възможности на двете страни или ги обвързва с един изключително компетентен съд или арбитраж. Обикновено по-силната страна е в състояние да наложи избор на форум, който за нея е най-удобен и желан. Когато представлява страната, поставена в по-неблагоприятно положение, адвокатът следва

да прецени дали да настоява за премахване на асиметрията и замяната ѝ с равнопоставен избор, като мисловният процес преминава и през анализ на потенциална недействителност на подобен тип споразумение.

Ако асиметричната клауза е необходима или неизбежна, адвокатът трябва да **установи дали предмет на избор е съд и/или арбитраж, както и да определи приложимия към избора източник** – Регламент „Брюксел Ia“, Луганската конвенция или националното международно частно право на сезирания или десезирания съд/арбитраж. Това позволява да се прецени допустимият обхват на предоставения избор.

На следващо място, препоръчително е адвокатът изрично да посочи дали изборът е **изключителен или неизключителен**. При асиметрична клауза трябва недвусмислено да бъдат определени ограничената и оправомощената страна, както и процесуалните възможности на всяка от тях. Тези въпроси не бива да бъдат установявани чрез последващо тълкуване.

По-нататък адвокатът трябва да определи **по достатъчно ясен начин кръга от съдилища,** които оправомощената страна може да сезира. Това може да стане чрез препращане към съдилищата, компетентни съгласно Регламент „Брюксел Ia“ или Луганската конвенция, чрез включване на други ясни обективни критерии, като напр. местоживеенето или седалището на насрещната страна, местонахождението на неин клон, мястото на изпълнение на договорното задължение, местонахождението на нейни активи или мястото на настъпване на вредата или на вредоносното събитие. Тези критерии трябва да позволяват както на страните предварително да установят възможните форуми, така и на сезирания съд да прецени собствената си компетентност. Адвокатът следва да избягва формулировки като „всеки съд по избор на кредитора“ или „всеки компетентен съд в чужбина“, при които кръгът на възможните съдилища не може да бъде предварително установен.

Ако интересът на клиента предполага **избор на съд на трета държава**, адвокатът трябва да провери дали правото на тази държава допуска асиметричен избор. Такъв пример е Обединеното кралство, чието право принципно признава ва-

лидността на такива клаузи. Проверката обаче не трябва да се ограничава до пророгиращия ефект на споразумението пред избрания съд. Необходимо е да се изследва и неговият дерогиращ ефект съгласно правото на държавите, чиито съдилища потенциално могат да бъдат сезирани в отклонение от направения избор.

Ако **асиметрията се отнася до избор на арбитраж или до избор между съд и арбитраж**, адвокатът трябва да провери допустимостта ѝ според *lex arbitri*, тъй като решението по делото *Lastre* не се прилага пряко към арбитражните споразумения. В зависимост от съответната юрисдикция националното право може да следва собствен подход към асиметричните клаузи или да възприеме разрешение, сходно с критериите по *Lastre*.

На последно място, независимо от избраната конструкция, адвокатът трябва да провери дали асиметрията **не засяга страна, която се ползва със специална защита**, дали не води до отклонение от изключителната компетентност на държавните съдилища, а при избор на арбитраж и дали спорът е арбитрируем според приложимото право. Извън тези ограничения самото предоставяне на едната страна на повече възможности за избор на съд или арбитраж не следва да води до недействителност на споразумението. Следователно решаващо е не наличието на неравновесие като такова, а дали то е допустимо според приложимия правен режим и е формулирано по начин, който осигурява достатъчна определеност и предвидимост на избрания механизъм за разрешаване на споровете.

В обобщение може да се заключи, че задачата на адвоката не е непременно да изравни процесуалните възможности на страните, а да формулира допустимата асиметрия така, че обхватът на избора да бъде обективно определим и предвидим. Това е и същинското послание на *Lastre*: повече права за едната страна не са проблем, но проблем може да е едностранно предоставена свобода, чиито граници не могат да бъдат предварително установени.

ИКОНОМИЧЕСКИ И ПРАВНИ ИЗМЕРЕНИЯ НА ТРЪЖНИТЕ МАНИПУЛАЦИИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Красимир Витанов*

Резюме: Настоящата студия е посветена на комплексния правен и икономически анализ на тръжните манипулации (*bid-rigging*) при обществените поръчки, разглеждайки ги като специфична проявна форма на картел по смисъла на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) и чл. 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Специално внимание е отделено на доктрината за единната икономическа единица и нейните граници при съвместно участие на свързани лица в процедурите за възлагане. Изследването детайлно анализира практиката на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) и Върховния административен съд (ВАС) по знакови казуси от българската икономическа реалност. Въз основа на критичен анализ на съществуващите регулаторни насоки са идентифицирани системни дефицити в превенцията на манипулациите, особено по отношение на умишлено структурирани от възложителите условия, уязвимостите при пазарните консултации и липсата на координация с управляващите органи по оперативните програми. В заключение са изведени практически препоръки за адвокатската дейност и са очертани икономическите рискове в контекста на средносрочното икономическо развитие.

Ключови думи: обществени поръчки; тръжни манипулации; единна икономическа единица; картел; КЗК; ВАС.

---

* Красимир Витанов е адвокат от Софийската адвокатска колегия; член на Комисията за защита на конкуренцията в периода юни 2016 – май 2025 г.

ECONOMIC AND LEGAL DIMENSIONS OF BID RIGGING IN THE PUBLIC SECTOR

Krasimir Vitanov

Abstract: This study is dedicated to a complex legal and economic analysis of bid-rigging in public procurement, examining it as a specific manifestation of a cartel under Article 15 of the Law on Protection of Competition (LPC) and Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Special attention is paid to the doctrine of the single economic entity and its boundaries in the joint participation of related parties in procurement procedures. The paper thoroughly deconstructs the practice of the Commission for Protection of Competition (CPC) and the Supreme Administrative Court (SAC) on landmark cases within the Bulgarian economic reality. Based on a critical analysis of the existing regulatory guidelines, systemic deficiencies in the prevention of manipulation are identified, particularly regarding conditions intentionally structured by contracting authorities, vulnerabilities in market consultations, and the lack of coordination with the managing authorities of operational programs. In conclusion, practical recommendations for legal practice are derived, and economic risks are outlined in the context of medium-term economic development.

Keywords: public procurement; bid-rigging; single economic entity; cartel; CPC; SAC.

ВЪВЕДЕНИЕ

Обществените поръчки съставляват фундаментален икономически и социален стълб на съвременната държава, служейки като основен канал за трансформиране на публичните ресурси в дълготрайни материални и нематериални активи.

Чрез този механизъм публичните органи придобиват инфраструктурни обекти, медицинско оборудване, дигитални услуги и социално значими доставки, които пряко рефлектират върху качеството на живот на гражданите. Според данни на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), разходите за обществени поръчки в публичния сектор възлизат средно в световен мащаб на около 12% от брутния вътрешен продукт (БВП) на държавите. В рамките на Европейския съюз този дял е още по-значителен, като средното равнище на публичните разходи през този канал достига около 14% от БВП, като Република България се позиционира близо до или малко под тези средноевропейски стойности.[1]

Когато пазарните сили в процеса на възлагане функционират без изкривявания, конкурентният подбор генерира оптимално съотношение между цена и качество, стимулира иновациите и гарантира икономически ефективно разходване на средствата на данъкоплатците. Обратно, проявата на координирано картелно поведение под формата на тръжни манипулации (bid-rigging) нанася дълбоки и системни щети върху държавните финанси и пазарната структура. Тръжните манипулации следва да се разглеждат не като отделни процедурни нарушения, а като форма на координирано антиконкурентно поведение с пряко отрицателно въздействие върху свободната конкуренция и ефективното разходване на публични средства. В практиката на обществените поръчки в България се срещат случаи, при които вследствие на предварителна координация между участниците конкурентният механизъм се свежда до формално процедурно съревнование без реален пазарен натиск, като в отделни случаи координираното поведение между участниците води до предварително предопределяне на резултата от процедурата, като останалите оференти участват формално с цел поддържане на видимост за конкурентна среда.

Икономическият ефект от това изкривяване се дефинира като „корупционен данък“, който според оценки на ОИСР и Ев-

[1] Съгласно доклад на ОИСР от 8 август 2023 г. „Рамка за измерване на ефективността, съответствието и стратегическите цели. Документи за политиката на ОИСР в областта на публичното управление“.

ропейската комисия може да оскъпи договорите с до 60% над техните реални пазарни нива.[2] Този изкуствен инфлационен натиск върху публичните бюджети води до неефективно разпределяне на националния и европейския ресурс, по-големи бюджетни дефицити и повишена държавна задлъжнялост. Статистиката на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) показва, че за петгодишен период около 20% от всички докладвани нередности в Европейския съюз са пряко свързани с нарушения на правилата за обществени поръчки, като те съставляват внушителните 30% от общия размер на докладваните неправомерно усвоени финансови суми.[3] Това превръща превенцията на тръжните манипулации в критичен приоритет за защита на финансовите интереси както на националния бюджет, така и на бюджета на Европейския съюз.

Икономически индикатор / Статистика	Глобално равнище (ОИСР)	Европейски съюз (ЕС)	Република България
Среден дял на обществените поръчки от БВП	Около 12% от БВП	Около 14% от БВП	Близо до или малко под 14% от БВП
Дял на обществените поръчки от докладваните нередности	Не се отчита централизирано	20% от всички докладвани нередности	Висока концентрация, водеща до финансови корекции
Дял от неправомерните финансови суми (OLAF)	Не се отчита централизирано	30% от докладваните неправомерни суми	Системни дефицити по оперативни програми

[2] Съгласно Известие относно инструментите за борба с тайните споразумения при възлагането на ОП (2021/C91/01) на ЕК.
[3] Годишен доклад на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) през 2025 г.

Корупционен данък (оскъпяване на договорите)	Варира според пазарния сектор	До 60% над конкурентните пазарни нива	До 60% в условия на мрежово завладяване

НОРМАТИВНА РАМКА НА ЗАБРАНАТА ЗА КАРТЕЛИ И ТРЪЖНИ МАНИПУЛАЦИИ

Правната класификация на тръжните манипулации ги поставя в категорията на най-тежките нарушения на правилата на конкуренцията. Българското законодателство, чрез Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), и европейското право, чрез Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), налагат обща забрана на всякакъв вид споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия и съгласувани практики, които имат за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар.

Основният стълб на националната защита е чл. 15, ал. 1 от ЗЗК, който е идентичен по съдържание с чл. 101, ал. 1 от ДФЕС. Съгласно тези разпоредби се обявяват за нищожни всички споразумения и решения, попадащи в техния обхват. След присъединяването на Република България към Европейския съюз КЗК е задължена да прилага паралелно националното и европейското право във всички случаи, в които разглежданото поведение засяга или може да засегне търговията между държавите членки. Самостоятелно прилагане на чл. 15 от ЗЗК е допустимо единствено при казуси с чисто локален ефект, които нямат трансгранично измерение.

Правните форми на забранено поведение са три:

- **Споразумение между предприятия:** Всяка форма на постигане на съгласие или разбиране между икономически оператори по отношение на пазарното им поведение, независимо дали е писмено или устно, подписано или неподписано, изрично или обективирано чрез конклудентни действия. Споразумението е забранено, когато води до ограничаване на свободата на предприятията да определят самостоятелно и независимо поведението си на пазара.

• **Съгласувана практика:** Легално дефинирана в § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗК като координирани действия или бездействия на две или повече предприятия. Тя представлява форма на координация, при която предприятията, без да са постигнали споразумение или съвместен план, съзнателно заместват рисковете на конкуренцията с практическо сътрудничество помежду си, възприемайки еднакво самоограничаващо поведение, което не се дължи на обективните пазарни условия. Тя се разграничава от естествения пазарен паралелизъм, който е обясним с пазарната конюнктура. Съгласуваната практика често се наблюдава на пазари с висока степен на прозрачност, тъй като тя намалява стимулите за конкуренция.

• **Решение на сдружение на предприятия:** Координирано поведение, улеснено от субект, който реално не осъществява стопанска дейност на съответния пазар, но обединява независими оператори и си поставя за цел защита на техните интереси, налагайки им следването на определено стопанско поведение. Тези решения могат да приемат много различни форми на проявление – писма, разпореждания, указания, препоръки и други. Сдруженията често функционират като средище за нерегламентиран обмен на чувствителна търговска информация (цени, търговски условия), което премахва възможностите за самостоятелно определяне на търговската политика.

Тръжните манипулации представляват хоризонтални споразумения между преки конкуренти (картели), които по своето естество имат за цел ограничаване на конкуренцията. Поради изключително високия си деструктивен потенциал тези споразумения се считат за забранени *per se* (сами по себе си). Това означава, че антимонополният орган не е длъжен да доказва реален негативен ефект върху пазара или конкретно повишение на цените – самото установяване на координираното поведение е достатъчно за ангажиране на административнонаказателната отговорност.

Санкциите за участие в подобни забранени споразумения са изключително тежки:

- **Имуществена санкция:** В размер до 10% от общия оборот на предприятието за предходната финансова година.
- **Базов размер:** Определя се като процент от стойността на продажбите на стоките или услугите, засегнати от нарушението, съгласно Методиката на КЗК. При тежки нарушения (каквито са картелите) базовият размер се определя до 15% от стойността на продажбите.[4]
- **Процесуални нарушения:** При неизпълнение на задължението за съдействие (например противопоставяне на проверка на място – *dawn raid*, предоставяне на непълна или заблуждаваща информация) се налага санкция до 1% от общия оборот за предходната финансова година, както и ежедневни периодични санкции до 1% от среднодневния оборот за всеки ден на неизпълнение.

Индивидуалният размер на санкцията се влияе от утежняващи и смекчаващи обстоятелства. Утежняващи обстоятелства са повторност на нарушението, неоказване на съдействие, роля на инициатор или лидер, упражняване на принуда спрямо други предприятия и предлагане на компенсации за включване в нарушението. За смекчаващи обстоятелства се считат пасивно поведение („следване на лидера“), оказване на ефективно съдействие извън програмите за освобождаване и своевременни мерки за ограничаване на вредите. Важно е да се подчертае, че прекратяването на нарушението веднага след намесата на КЗК **не се прилага като смекчаващо обстоятелство при картели**. Единственият път за пълно освобождаване от санкция или нейното драстично намаляване е Програмата за освобождаване от санкция или намаляване на санкциите в случай на участие на предприятие в таен картел (*Leniency*)[5] съгласно чл. 101 от ЗЗК.

---

[4] МЕТОДИКА за определяне на санкциите и глобите, налагани по Закона за защита на конкуренцията, приета с Решение № 607 на КЗК от 10.06.2021 г., обн., ДВ, бр. 51 от 18.06.2021 г., в сила от 18.06.2021 г.

[5] Програма за освобождаване от санкция/намаляване на санкции в

Поради деструктивния ефект на тръжните манипулации редица държави членки на ЕС (например Австрия, Обединеното кралство в исторически план, Ирландия, Германия, Полша, Чехия, Унгария и Хърватия) са предвидили и пряка наказателна отговорност (лишаване от свобода) за лицата, участващи в тръжни манипулации.

На 19.11.2020 г. КЗК приема нови Насоки за противодействие срещу тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки с Решение № 972. Този акт отменя предходното Решение № 570/20.05.2010 г. и цели да приведе националните антикартелни практики в съответствие с транспонираните в ЗОП през 2016 г. нови Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС, както и с препоръките на Комитета по конкуренция на ОИСР.

ДОКТРИНАТА ЗА ЕДИННАТА ИКОНОМИЧЕСКА ЕДИНИЦА И НЕЙНИТЕ ГРАНИЦИ ПРИ СВЪРЗАНИ ЛИЦА

В контекста на защитата на конкуренцията субект на забраната по чл. 15 от ЗЗК и чл. 101 от ДФЕС е „предприятието". В конкурентното право това понятие има икономическо и функционално, а не строго формално-юридическо измерение. То обхваща всеки субект, извършващ стопанска дейност, независимо от неговия правен статус и начин на финансиране.

Съгласно константната практика на Съда на Европейския съюз (СЕС) и КЗК, забраната за антиконкурентни споразумения не се прилага в отношенията между дружества, които формират „единна икономическа единица" (*single economic entity*). Когато дружествата не притежават реална автономност при определяне на пазарното си поведение, а едното упражнява решаващо влияние (*decisive influence*) върху другото, се приема, че те представляват едно предприятие.

Елементите, релевантни за преценката дали е налице единна икономическа единица, са:

случай на участие на предприятие в таен картел, приета с Решение 274/2011 г. на КЗК.

• Икономически, организационни и юридически връзки между субектите;

• Наличие на решаващо влияние, което най-често се разглежда в рамките на отношенията между предприятие майка и дъщерно предприятие, като при 100% собственост на капитала се презумира упражняване на решаващо влияние;

• Обстоятелството дали дъщерното дружество изпълнява изцяло инструкциите на предприятието майка, или действа самостоятелно на пазара;

• Обективната възможност на дружествата поначало да се конкурират помежду си.

Изключително важен принос към тълкуването на тази доктрина дава практиката на българския регулатор и съд по отношение на семейните и съпружеските връзки между собствениците на привидно конкурентни фирми. В практиката си по Решение № 761/27.06.2019 г., потвърдено окончателно от ВАС с Решение № 5513/05.05.2021 г., КЗК разглежда възраженията на две дружества („Кабле системс“ ЕООД и „Кристи 91“ ЕООД), които твърдят, че са свързани лица и представляват единна икономическа единица, тъй като техните еднолични собственици и управители са съпрузи от почти 30 години.

Регулаторът и съдът категорично отхвърлят това тълкуване въз основа на следните аргументи:

• Сам по себе си фактът, че капиталът на дружествата се притежава от членове на едно семейство, не е достатъчен за установяване на единна стопанска единица съгласно правото на ЕС и практиката на СЕС по дело C-196/99 P.

• Капиталът на всяко от двете дружества е еднолична собственост на съответния съпруг, без участие на другия съпруг в собствеността или управлението на другото дружество. Юридически и организационно дружествата са напълно обособени правни субекти.

• Фактът, че две физически лица са свързани в живота, не

означава автоматично, че притежаваните от тях юридически лица са свързани по смисъла на конкурентното право. Подобно приравняване би довело до необосновано разширяване на концепцията за единна икономическа единица.

• Наличието на съпружески отношения не доказва право на контрол или упражняване на решаващо влияние на едното дружество над другото.

Следователно в такива случаи съпружеските отношения се разглеждат от правоприлагащите органи не като извинение за липса на конкуренция, а тъкмо обратното – като улесняващ фактор за постигане, координиране и провеждане на пазарното сътрудничество и като предпоставка за обмен на чувствителна, стратегическа информация между конкуренти. Твърденията, че двете дружества фактически са изгубили своята независимост в резултат на редуциране на конкуренцията помежду им, не изключват отговорността им за участие в забранено споразумение и съгласувана практика.

ФОРМИ И ИКОНОМИЧЕСКИ ФАКТОРИ НА ТРЪЖНИТЕ МАНИПУЛАЦИИ

Тръжните манипулации се проявяват чрез разнообразни, сложни и често трудно уловими пазарни техники. Тяхната крайна цел винаги е извличане на монополни печалби чрез изкуствено завишаване на цените и разпределяне на обществения ресурс.

Икономическата вреда за държавния бюджет може да бъде дефинирана математически чрез формулата за прекомерно оскъпяване (*overcharge*):

$$L = V \times \left(1 - \frac{P_{competitive}}{P_{actual}}\right)$$

където L е икономическата загуба за публичния сектор, V е общата договорена стойност на обществената поръчка, $P_{competitive}$ е конкурентната пазарна цена (която би се установила при реална конкуренция), а P_{actual} е договорената по силата на

картела цена. При достигане на нива на изкуствено оскъпяване от около 60% антиконкурентното поведение поражда съществени вреди за публичните финанси и за ефективността на бюджетните разходи.

Основните икономически форми на тръжни манипулации, дефинирани от КЗК и ОИСР, включват:

- **Оферти за прикритие** *(Cover Bidding)*: Подаване на умишлено неизгодни, непълни или завишени оферти от съучастниците, за да се симулира конкуренция и да се гарантира победата на предварително избрания кандидат.
- **Тръжен абсентизъм** *(Bid Suppression)*: Споразумение, при което потенциални участници се въздържат от подаване на оферта или оттеглят вече подадени документи, за да оставят поръчката на конкретен оферент.
- **Редуване на поръчки** *(Bid Rotation)*: Систематично редуване на спечелилите участници в поредица от търгове, за да се гарантира „справедливо" разпределение на пазарните дялове във времето.
- **Пазарно разпределение** *(Market Allocation)*: Географско или субектно разпределяне на пазара, при което участниците се договарят да не подават оферти в райони или пред възложители, „зачислени" на техен конкурент.
- **Споразумения за подизпълнение**: Изкуствено компенсиране на губещите участници чрез възлагане на договори за подизпълнение или доставки от страна на спечелилия оферент в замяна на тяхната пасивност в процедурата.

Тези техники не се изключват взаимно, а често се прилагат комбинирано (например допълващото оферирane редовно съпътства редуването на поръчки). Картелните споразумения се формират и поддържат по-лесно при наличието на определени структурни характеристики на съответния пазарен сектор, които включват малък брой участници на пазара, високи бариери за навлизане, относителна стабилност на пазарните дялове и предвидимост на търсенето от страна

на публичния сектор. Важни фактори са също така хомогенността (еднаквостта) на продуктите или услугите, ниското равнище на иновациите, наличието на пазарен лидер със силно присъствие и ролята на браншовите асоциации като платформа за обмен на чувствителна търговска информация.

АНАЛИЗ НА БЪЛГАРСКАТА ЮРИСПРУДЕНЦИЯ И КАЗУИСТИКА

Практиката на КЗК и съдебният контрол, упражняван от ВАС, разкриват системния характер на тръжните манипулации в различни икономически сектори – от туроператорските услуги до доставката на оборудване и униформи за силовите ведомства.

СИМУЛАТИВНА КОНКУРЕНЦИЯ И СЪПРУЖЕСКИ ОТНОШЕНИЯ: КАЗУСЪТ ПЕЩЕРА

Казусът, разгледан в Решение на КЗК № 761/27.06.2019 г. (потвърдено с Решение на ВАС № 5513/05.05.2021 г.), касае обществена поръчка с предмет „Услуги по публичност и визуализация с 9 обособени позиции“ по проекти, съфинансирани по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020 г., с възложител Община Пещера. Производството е образувано по сигнал на заместник-министър на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ).

Разследването разкрива пълно сходство в текстовете и ценовите предложения на три дружества – „Фейс консулт“ ЕООД, „Кабле системс“ ЕООД и „Кристи 91“ ЕООД. Изследваните документи показват следните детайлни съвпадения:

- **Правописна и пунктуационна идентичност**: В офертите и на трите участници е налице идентична граматическа грешка – изписване на думата „шестедесет“ вместо правилното „шестдесет“ словом при цената без и със ДДС в Обособена позиция № 1. Налице е еднакъв интервал между отварящата скоба и изписването на цената словом с ДДС.

• **Графични сходства**: В предложенията на „Кабле системс“ ЕООД и „Кристи 91“ ЕООД липсва интервал между цифрата на хилядите и стотиците при цените цифром; липсва удебеляване (*bold*) на цените; липсва знак „.“ след съкращението „лв“ на определени места; липсват интервали след затварящите скоби на цените словом и съкращението „лв.“.

• **Ценова координация**: Ценовите предложения по седем от общо девет обособени позиции на трите участници са напълно идентични, като шест от тях съвпадат напълно с максималната прогнозна стойност на възложителя. Четвъртият участник – „Инфо Трейнинг“ ООД, участва само по Обособена позиция № 5, но офертата му не е допусната до оценяване поради несъответствие на техническото предложение с изискванията на възложителя.

Данните за ценовите предложения по обособени позиции, илюстриращи пълното съвпадение с прогнозните стойности на възложителя, са представени в следващата таблица:

Обособена позиция (ОП)	Максимална прогнозна стойност на възложителя (лв. без ДДС)	„Фейс консулт“ ЕООД (лв. без ДДС)	„Кабле системс“ ЕООД (лв. без ДДС)	„Кристи 91“ ЕООД (лв. без ДДС)	„Инфо Трейнинг“ ООД (лв. без ДДС)
ОП 1	2 969,53	2 969,00	2 969,00	2 969,00	*не участва*
ОП 2	1 494,65	1 490,00	1 494,65	1 494,65	*не участва*
ОП 3	2 300,00	2 300,00	2 300,00	2 300,00	*не участва*
ОП 4	2 300,00	2 300,00	2 300,00	2 300,00	*не участва*
ОП 5	14 888,51	14 800,00	14 888,00	14 888,00	10 880,00 (недопуснат)
ОП 6	2 300,00	2 300,00	2 300,00	2 300,00	*не участва*
ОП 7	2 200,00	2 200,00	2 200,00	2 200,00	*не участва*

ОП 8	2 200,00	2 200,00	2 200,00	2 200,00	*не участва*
ОП 9	2 200,00	2 200,00	2 200,00	2 200,00	*не участва*
Общо	**32 852,69**	**32 759,00**	**32 851,65**	**32 851,65**	**10 880,00**

Анализът на таблицата показва, че класираният на първо място участник „Фейс консулт“ ЕООД оферира цени с незначителна разлика под офертите на другите двама кандидати (разлика от едва 4,65 лв. по ОП 2 и 88,00 лв. по ОП 5). Дружествата „Кабле системс“ ЕООД и „Кристи 91“ ЕООД оферират напълно еднакви суми (32 851,65 лв. общо), намиращи се на границата на прогнозната стойност. Това целенасочено разпределение осигурява сключване на договора на максимално висока цена, като същевременно елиминира риска от класиране на външен конкурент.

РАЗКРИВАНЕ НА МРЕЖОВО СЪГЛАСУВАНЕ ЧРЕЗ ОБЩ КОНСУЛТАНТ: КАЗУСЪТ ГАБРОВО

В Решение № 1058/10.10.2024 г. КЗК санкционира „Тотал Ел Си“ ЕООД и физическото лице С.И.И. (самоосигуряващ се счетоводител и консултант) за участие в картел за манипулиране на 22 обществени поръчки на територията на страната в периода от 31.03.2020 г. до 16.09.2021 г.[6] Схемата е насочена към пазарите на търговия на едро с цветя, декоративна растителност и посадъчен материал, както и услуги по поддръжка на зелени площи.

Повод за самосезиране е писмо от Община Габрово относно обществена поръчка по две обособени позиции с УНП 00038-2020-0034 в ЦАИС ЕОП. Проучването разкрива следната картелна казуистика:

- **Фиктивно участие без стопанска дейност**: Дружеството „Най 2015“ ЕООД представя декларации по чл. 38, ал. 9, т. 2 от Закона за счетоводството, че **не е осъществявало никаква стопанска дейност през 2019 г., 2020 г.**

[6] Съгласно годишен доклад за дейността на КЗК за 2024 г.

и 2021 г. Въпреки това то регулярно участва в процедури, декларирайки фиктивен опит. От общо 18 участвали обществени поръчки (обхващащи 23 процедури) „Най 2015“ ЕООД не сключва нито един договор. Неговото присъствие цели единствено създаване на формално конкурентно участие с цел избягване на прекратяване на процедурите от възложителите.

• **Механизъм на тръжния абсентизъм и офертите за прикритие**: При съвместно участие „Най 2015“ ЕООД предлага по-ниска цена от „Тотал Ел Си“ ЕООД. Когато възложителят изисква писмена обосновка по чл. 72 от ЗОП, „Най 2015“ ЕООД умишлено не представя такава, не декриптира офертата си или отказва да сключи договор, което принуждава възложителя да класира „Тотал Ел Си“ ЕООД на по-висока цена. Поведението му при 14 процедури е изцяло в полза на конкурента.

• **Процесуални и технически грешки на консултанта**: Документите на двамата участници се подават от IP адреса на общия им консултант С.И.И. По Обособена позиция № 2 на процедура УНП 00038-2020-0034 консултантът допуска грешка, като **прикачва ценовата обосновка на „Тотал Ел Си“ ЕООД през електронния профил на „Най 2015“ ЕООД**. При поръчка с УНП 00105-2020-0028 „Тотал Ел Си“ ЕООД неочаквано предлага по-ниска цена от „Най 2015“ ЕООД и печели, но незабавно отказва да сключи договор, което се обяснява с грешка на консултанта при размяна на ценовите оферти на двете дружества.

• **Явно несъответстващи технически предложения**: При процедура с УНП 00022-2021-0004 двете дружества допускат еднакви грешки в ЕЕДОП и предлагат **срок за доставка от 0,1 календарни дни** (мотивиран от консултанта в минути), което води до отстраняването им поради несъответствие с минималния изискуем срок от 1 ден.

• **Доказателствен стандарт**: КЗК се позовава на чл. 251в от Закона за електронните съобщения (ЗЕС), за да изиска

данни за проследяване и идентифициране на IP адресите, доказващи, че офертите са подавани от едно и също устройство по едно и също време, което съставлява особено силно доказателство за липса на автономност на офертите.

За първи път в практиката си КЗК привлича консултанта (физическо лице) като пряк съизвършител на картелното нарушение, налагайки имуществени санкции в общ размер на 56 590 лв. съгласно изискванията на Регламент (ЕО) № 1/2003 и ЗЗК.

КАРТЕЛНИ СПОРАЗУМЕНИЯ ПРИ РАМКОВИ ДОГОВОРИ И ВЕРТИКАЛНО-ХОРИЗОНТАЛНА СИМБИОЗА

С Решение № 1254/21.11.2024 г. КЗК установява картел за манипулиране на обществени поръчки с предмет доставка на обувки и облекло за сигурност между „Кавалер Юнион 2001" ЕООД и Единния икономически субект (ЕИС) „Техномат/Здравоход" (включващ „Техномат-Меркурий" ЕООД и неговия едноличен собственик ТПКИ „Здравоход"). Производството е образувано по сигнали на Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи.

Проучването разкрива систематично и устойчиво сътрудничество между преките конкуренти.

Разследването доказва системна координация при два типа процедури:

- **Стандартни процедури с един изпълнител** (**11 поръчки**): ЕИС „Техномат/Здравоход" подава ценови оферти, равни на точно 100 % от прогнозната стойност на поръчката. „Кавалер Юнион 2001" ЕООД подава оферта с минимално намаление от едва 0,2% (символична разлика между единичните цени от 0,02 лв. до 0,05 лв. без ДДС). Всички поръчки се печелят от „Кавалер Юнион 2001" ЕООД на цена, максимално близка до прогнозната стойност, без реален натиск за намаляването ѝ.

- **Минипроцедури по рамкови споразумения** (**50 поръчки**): Вместо да се конкурират след сключването на рамковия

договор чрез намаляване на цените си с оглед на пазарната им надценка (възлизаща на 10% до 20%), предприятията се придържат към първоначалните си максимални цени. Те прилагат класическа ротация на поръчките (bid rotation), разпределяйки помежду си абсолютно равни финансови суми от договорите.

• **Отказ от удължаване на валидност на оферта**: При процедура УНП 00164-2019-0007 „Техномат-Меркурий" ЕООД умишлено отказва да удължи срока на валидност на офертата си, за да остави само „Кавалер" като единствен кандидат. При последвалото прекратяване от възложителя двете дружества съвместно обжалват решението със сходни мотиви, опитвайки се да наложат класирането на „Кавалер".

• **Вертикална интеграция**: Дружествата са в дългогодишни наемни отношения и са осъществили 271 търговски сделки, в 248 от които купувач е „Кавалер Юнион 2001" ЕООД. По този начин ЕИС „Техномат/Здравоход" се явява основен доставчик на материали за предприятие, формално участващо като негов хоризонтален конкурент, което ограничава независимостта на пазарното поведение и улеснява антиконкурентната координация.

Характеристиките на координираното им поведение в зависимост от вида на процедурите са детайлно съпоставени в следващата таблица:

Вид възлагателна процедура	Брой проучени случаи	Специфики на ценовото и неценовото поведение на участниците	Краен пазарен резултат и разпределение на ресурса
Процедури с определяне на един изпълнител	11 процедури	ЕИС „Техномат/Здравоход“ подава ценово предложение, равно на 100% от прогнозната стойност на поръчката. „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД подава оферта с до 0,2% по-ниска стойност (минимална разлика между единичните цени от едва 0,02 лв. до 0,05 лв. без ДДС).	Всички поръчки се печелят от „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД на цена, максимално близка до прогнозната стойност, без реален натиск за намаляването ѝ.
Минипроцедури по рамкови споразумения	50 процедури	След сключване на рамковото споразумение цените на страните са известни. Вместо да ги намалят с оглед на надценката им (между 10% и 20%), предприятията се придържат към първоначалните си оферти. Едното дружество оферира 100% от прогнозната стойност, а другото – над 99,84%.	Налице е класическо редуване на поръчките (*bid rotation*). Двете дружества получават почти равни суми от сключените договори по рамковите споразумения.

Освен ценовото поведение разследването разкрива и допълнителни доказателства за координирано пазарно поведение и премахване на несигурността:

• **Refusal to extend bid validity** (**Отказ от удължаване на валидност**): При процедура УНП 00164-2019-0007 „Техномат-Меркурий“ ЕООД умишлено отказва да потвърди валидността на офертата си, за да остане само офертата на „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД. Когато възложителят прекратява процедурата поради наличие на само една подходяща оферта, двете дружества съвместно обжалват решението със сходни мотиви, опитвайки се да наложат класирането на „Кавалер“.

• **Лични и организационни връзки:** Управителят и едноличен собственик на капитала на „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД – В.Д.В. (Василка Димчева Василева), е била член на управителния съвет на ТПКИ „Недялко Царев“ от 2015 до 2020 г. Същевременно действителните собственици на ТПКИ „Здравоход“ – С.Г.С. (Стоян Гроздanов Стоянов), Г.С.С. (Гроздан Стоянов Стоянов) и В.Г.Т. (Венета Георгиева Тодорова), също притежават дялове и участват в ТПКИ „Недялко Царев“. Това осигурява директен канал за комуникация и обмен на търговска информация.

• **Дългогодишни търговски отношения:** Дружествата са в наемни отношения от 2013 г. (склад в гр. Габрово, отдаден от „Техномат“ на „Кавалер“). За периода 2017 – 2022 г. между тях са осъществени 271 сделки, като в 248 от тях купувач е „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД. По този начин ЕИС „Техномат/Здравоход“ се явява основен доставчик на материали за своя уж пряк конкурент при производството на обувки за обществени поръчки. Тази вертикална обвързаност напълно елиминира пазарния риск и улеснява хоризонталната картелна подялба.

ЧЕРВЕНИ ФЛАГОВЕ И ИНДИКАТОРИ ЗА МАНИПУЛАЦИИ: СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА КЗК И OLAF

Систематичното разкриване на тръжните манипулации

изисква от възложителите и контролиращите органи високо ниво на бдителност към индикаторите за съгласувано поведение. Насоките на КЗК (Решение № 972/2020 г.) съдържат Списък от 46 обстоятелства, чието наличие дава сериозни съмнения за картел, като същите се обогатяват от класификацията на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) за „червени флагове" при разходването на европейски средства.[7] Тези обстоятелства се проявяват в няколко основни направления през жизнения цикъл на обществената поръчка:

АНОМАЛИИ ПРИ ПОДАВАНЕТО И ОБРАБОТКАТА НА ОФЕРТИ

Съмнение за тръжна манипулация възниква, когато в процедурата участват неочаквано малък брой кандидати или когато традиционни за сектора доставчици умишлено се въздържат от оферирane, но продължават да участват активно в процедури на други възложители. Подозрителен индикатор е подаването на оферти от различни конкуренти от един и същ пощенски или IP адрес, както и когато метаданните на електронно подадените файлове в ЦАИС ЕОП разкриват, че документите на различни кандидати са били създадени или редактирани от един и същ потребител, на едно и също устройство или по едно и също време. Проблем е и когато един представител подава офертите на две конкурентни дружества едновременно, или когато в деня на отваряне на офертите присъства представител само на един от кандидатите, който необичайно знае детайли за цените на своите конкуренти, преди те да бъдат оповестени.

СЪДЪРЖАНИЕ НА ДОКУМЕНТИТЕ И ТЕХНИЧЕСКИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Индикатори за съгласувано поведение са сходният външен вид на предложенията – използване на еднакъв вид хартия, шрифтове, идентични текстови пасажи, терминология или специфични формуляри, които не са изисквани от възложите-

[7] Доклад 6254403 – 20.12.2017 г. на OLAF.

ля. Особено силен сигнал са идентичните граматически, стилови и правописни грешки, както и еднаквите математически грешки при изчисленията на себестойността. Понякога в предложението на един кандидат погрешно се съдържа бланка, телефонен номер, електронен адрес или изрично позоваване на офертата на друг участник, което разкрива, че документите са изготвяни съвместно. Очевиден „червен флаг" е и когато някои кандидати умишлено предлагат условия (срок за изпълнение, гаранции), които явно не съответстват на минималните изисквания на документацията, с цел да бъдат лесно дисквалифицирани в полза на предварително избрания победител.

ЦЕНИ, ЦЕНООБРАЗУВАНЕ И ТРАНСПОРТНИ РАЗХОДИ

Съмнение за картел възниква, когато е налице неоправдано голяма разлика между най-ниската цена и останалите предложения, или когато, напротив – офертите се различават с еднаква фиксирана сума или точно определен процентен коефициент (например точно 5% или 10% разлика по всички позиции). Подозрително е, когато предложените цени съвпадат напълно с максималната прогнозна стойност на възложителя. Още по-силен индикатор е, когато традиционни за пазара участници драстично намаляват цените си само тогава, когато в процедурата се включи нов или рядко участващ оферент, който оказва реален конкурентен натиск. Наличие на манипулация може да се предполага и когато местни доставчици посочват в ценообразуването си транспортни разходи, които са идентични с тези на кандидати от отдалечени региони, или когато цените в офертите надхвърлят значително официалните ценови листи на същите дружества за свободния пазар.

ПОВЕДЕНИЕ И ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ КАНДИДАТИТЕ ПО ВРЕМЕ НА ПРОЦЕДУРАТА

Регулаторният опит показва, че премахването на несигурността изисква активна комуникация между кандидатите. Като червени флагове се оценяват устните или писмените изяв-

ления на участници, препращащи към „стандартните за бранша цени“, или сочещи, че определен район или клиент „принадлежи“ на друг конкурент. Подозрително е, когато класираният на първо място кандидат внезапно оттегли офертата си или откаже да сключи договор без обективни икономически причини, а впоследствие се окаже подизпълнител на класирания на второ място участник. Извършването на директни финансови плащания от спечелилия кандидат към неговите привидни конкуренти също е пряко доказателство за картелна компенсационна схема.

ИСТОРИЧЕСКИ ЗАКОНОМЕРНОСТИ ПРИ ПОСЛЕДОВАТЕЛНИ ПРОЦЕДУРИ

Много от формите на тръжна манипулация могат да бъдат разкрити единствено чрез ретроспективен анализ на поредица от обществени поръчки. Ако данните показват, че определени дружества на ротационен принцип печелят търговете на конкретен възложител или в определени географски райони, това е ясна индикация за пазарно разпределение. Подозрителен модел е и когато дадени кандидати редовно участват в процедурите, но никога не печелят, докато други рядко се включват, но винаги печелят процедурите и договорите, или когато традиционни конкуренти внезапно спрат да се състезават самостоятелно и започнат да участват само като членове на общи консорциуми.

ЕВРОПЕЙСКИ НАЙ-ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ХОРИЗОНТАЛНИ ИКТ ИНСТРУМЕНТИ

Европейският опит, координиран от OLAF и Консултативния комитет за координация на предотвратяването на измами (COCOLAF), показва, че най-ефективното противодействие срещу измамите и тръжните манипулации се постига чрез системно внедряване на хоризонтални информационни и комуникационни технологии (ИКТ) и инструменти и дигитални регистри, които осигуряват пълна прозрачност през целия жизнен цикъл на поръчката.

ЕСТОНИЯ: ЕЛЕКТРОННА СРЕДА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА ФИКТИВНИ ОФЕРТИ

Естонският модел се основава на премахване на асиметрията на информацията чрез Естонската среда за електронни обществени поръчки, въведена в действие на 02.02.2011 г. През 2015 г. над 80% от всички процедури в страната се провеждат изцяло по електронен път. Изключително важна практика е въведена за проекти, финансирани от ЕС, при които бенефициентите са частни дружества. За да се гарантира спазването на „изискването за три оферти" и да се избегнат фиктивни оферти, естонският Център за инвестиции в околната среда задължава бенефициентите да публикуват запитванията си в електронен регистър. В резултат на това реалната пазарна конкуренция намалява разходите по проектите средно с 50% спрямо първоначалните индикативни оферти. При въвеждането на това изискване редица бенефициенти незабавно оттеглят заявленията си, което доказва превантивния ефект на дигиталната прозрачност.

СЛОВАКИЯ: РЕГИСТЪР НА КРАЙНИТЕ БЕНЕФИЦИЕНТИ И ЗАДЪЛЖИТЕЛНО РАЗКРИВАНЕ

Словашката република е внедрила едни от най-радикалните антикорупционни инструменти в ЕС:

1. **Регистър на партньорите от публичния сектор** (**RPVS**): Съгласно Закон № 315/2016 Z. z. (*Zákon o registri partnerov verejného sektora*), в сила от 01.02.2017 г., държавните органи нямат право да сключват договори с икономически оператори, които не са регистрирани в RPVS, управляван от Министерството на правосъдието. Регистърът изисква пълно разкриване на структурата на собственост до ниво физическо лице – краен бенефициент. Идентификацията и проверката не стават с обикновена декларация, а се извършват и гарантират от „оторизирано лице" (адвокат, нотариус, одитор или банка), което носи пряка юридическа отговорност за верността на данните.

2. **Задължително разкриване на договорите**: Договорите, сключени от държавни структури и общини, влизат в сила едва на следващия ден след публикуването им в Централния регистър на договорите (*Centrálny register zmlúv*), което дава възможност за пълен обществен контрол.

3. **Електронен търговски регистър**: Словакия поддържа напълно безплатен и публичен електронен търговски регистър (*Obchodný register*), обновяван на всеки два дни, който позволява лесна проверка на свързани лица и потенциални конфликти на интереси.

ГЪРЦИЯ: НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ И ИЗБОР НА СЛУЧАЕН ПРИНЦИП

Гърция приема своята Национална стратегия за обществените поръчки през януари 2017 г., координирана от Единния орган за обществени поръчки и AFCOS. В рамките на стратегията функционира системата E.S.I.DI.S. (за договори над 60 000 евро) и K.I.M.DI.S. (централен регистър за вписване на всички договори над 1000 евро). За борба с нагласените директни възлагания (до 20 000 евро), през март 2017 г. Гърция въвежда централна система за онлайн избор на случаен принцип на изпълнители от предварителен списък с допустими доставчици, което премахва субективния фактор на възложителя.

АВСТРИЯ: ПРЕВЕНЦИЯ, КОДЕКС ЗА ПОВЕДЕНИЕ И АНОНИМНО СИГНАЛИЗИРАНЕ

Федералното канцлерство на Австрия приема през 2012 г. специфичен Кодекс за поведение (*Die VerANTWORTung*) за държавните служители, уреждащ приемането на подаръци, спонсорството и конфликтите на интереси. От 2013 г. Прокуратурата в Австрия поддържа иновативна електронна система за анонимно подаване на сигнали от лица, сигнализиращи за нередности (*whistleblowers*). Техническото изпълнение на системата гарантира, че източникът на сигнала не може да бъде проследен, като същевременно позволява на следователите да водят защи-

тен диалог с подателя. По отношение на директните възлагания, Министерството на социалните въпроси чрез вътрешно циркулярно писмо (*Rundschreiben № 8*) налага задължение за събиране на поне три оферти при договори между 3000 и 100 000 евро без ДДС, за да се гарантира пазарна съпоставимост.

ЛИТВА: ЗАДЪЛЖИТЕЛЕН ДЯЛ НА ЕЛЕКТРОННИТЕ ПОРЪЧКИ И ЧЕРНИ СПИСЪЦИ

Съгласно чл. 151 от Закона за обществените поръчки на Литва, възложителите са длъжни да реализират поне 50% от общата стойност на покупките си през Централния портал за обществени поръчки. Въведен е и строг механизъм за „черни списъци“ на неизправни доставчици, което принуждава бизнеса да бъде изключително отговорен при изпълнението на договорите.

АНАЛИТИЧНИЯТ ИНСТРУМЕНТ ARACHNE

ARACHNE е интегриран ИТ инструмент за извличане и анализ на данни (*data mining*), разработен от Европейската комисия и предназначен за управляващите органи по европейските фондове. ARACHNE системно събира данни от ИСУН и други вътрешни системи на държавите членки за бенефициентите, договорите, изпълнителите и техните подизпълнители. Инструментът прилага усложнени алгоритми за оценка на риска, базирани на над 100 специфични индикатора (показатели за риск), разкриващи:

- Връзки между служители на възложителя и управители на дружества (конфликт на интереси);
- Финансов и оперативен капацитет на кандидатите (риск от кухи фирми);
- Концентрация на европейски средства в ограничен брой изпълнители;
- Потенциални антиконкурентни връзки между оференти по един и същ проект.

Австрия, Франция и България (чрез ОПОС и ИСУН 2020) активно използват ARACHNE за извършване на предварителни проверки на управлението преди сключване на договорите, за да предотвратят измами и финансови корекции.

Държава членка	Ключов дигитален инструмент / Регистър	Праг на задължително прилагане	Превантивен ефект срещу картели и измами
Словакия	Регистър на партньорите от публичния сектор (RPVS)	Всички договори с публични средства	Разкрива крайните физически лица (UBO); забранява договори с кухи фирми.
Естония	Електронна тръжна среда за частни бенефициери	Проекти с ЕС финансиране (изискване за 3 оферти)	Смалява пазарните цени наполовина; премахва фиктивните оферти.
Гърция	Онлайн система за избор на случаен принцип	Директни възлагания до 20 000 EUR без ДДС	Елиминира субективния избор на възложителя.
Австрия	Система за анонимно whistleblowing сигнализиране	Наказателен кодекс (корупция, измами)	Пълна анонимност за подателите на сигнали; улеснява прокурорското разследване.
Литва	Задължителен централизиран електронен дял	Минимум 50% от стойността на всички поръчки	Осигурява максимална публичност; въвежда работещи „черни списъци“.
ЕК (Общ инструмент)	ARACHNE (система за анализ на риска).	Прилага се при споделено управление на ЕС фондове.	Кръстосан анализ на конфликти на интереси и капацитет на кандидатите.

ДЕФИЦИТИ В СЪЩЕСТВУВАЩИЯ РЕГУЛАТОРЕН ПОДХОД И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РЕФОРМИ

Въпреки че приемането на Насоките за противодействие срещу тръжните манипулации с Решение на КЗК № 972/19.11.2020 г. е важна крачка напред, детайлният правен и икономически анализ разкрива сериозни системни дефицити в сегашния модел на превенция и разкриване на нарушения.

ПЪРВИ ДЕФИЦИТ: РОЛЯТА НА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛНО УЛЕСНЕНАТА МАНИПУЛАЦИЯ

Настоящите насоки на КЗК разглеждат тръжните манипулации изключително като частни ограничения на конкуренцията, произтичащи единствено от координираното поведение на кандидатите. Регулаторната рамка напълно пренебрегва случаите, при които самите възложители насърчават, улесняват или прикриват тръжните манипулации. В българската реалност съществува т.нар. „институционално улеснена манипулация". Тя се осъществява чрез „инженеринг на документацията" – изготвяне на умишлено специфични, дискриминационни или ограничителни технически спецификации, които фаворизират точно определен кръг от икономически оператори, поддържани на институционално ниво. Когато самият контролиращ субект (възложителят) е съучастник в разпределянето на ресурса, изискванията за бдителност на служителите губят своя смисъл.

ВТОРИ ДЕФИЦИТ: ЛИПСА НА АВТОМАТИЗИРАН ОБМЕН И АНАЛИЗ НА ДАННИ С УО

Управляващите органи по оперативните програми на ЕС разполагат с детайлна информация за десетки еднотипни процедури в различни географски региони. Те извършват проверки за „червени флагове" при разходването на публични средства, но фокусът им остава строго процедурен – налагане на финансови корекции съгласно правилата на ЗУСЕСИФ, без реално да се инициира (сезира) разследване на антитръстово ниво. Същевремен-

но КЗК притежава експертния капацитет и правомощия (като изненадващи проверки на място), но научава за нарушенията твърде късно. Липсата на единна аналитична платформа, която да обработва данни от ЦАИС ЕОП и регистрите на АОП на национално ниво, без необходимост от изрично съдействие от страна на потенциално компрометирани възложители, позволява на множество картелни мрежи да останат неразкрити.

ТРЕТИ ДЕФИЦИТ: ПАЗАРНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ КАТО ПАЗАРЕН ДЕФОРМАТОР

Възможността за провеждане на пазарни консултации по чл. 44 от ЗОП често се превръща в инструмент за предварителна координация между картелираните субекти. Чрез предоставяне на съгласувани ценови предложения по време на консултациите бъдещите кандидати изкуствено завишават прогнозната стойност на обществената поръчка.

Освен това субектите, които участват в консултациите, са поставени в по-неизгодна пазарна позиция съгласно ограничителното правило на чл. 44, ал. 4 от ЗОП, което изисква удължаване на сроковете при наличие само на оферти от лица, участвали в подготовката. Това отблъсква независимите оператори от участие в подготовката на поръчките, оставяйки терена изцяло на картелните субекти. За избягване на този ефект е необходимо пълно структурно отделяне на консултантската дейност от пазарните играчи. Препоръчително е определянето на прогнозните стойности и критериите за оценка да се възлага на независими експерти от научните среди (университети, изследователски институти) или академични симулационни структури, които нямат търговски интерес от изпълнението на съответната доставка или строителство.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРАКТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ ЗА АДВОКАТСКАТА ПРАКТИКА

Противодействието на тръжните манипулации изисква съвместни усилия от правоприлагащите органи, бизнеса и ад-

вокатската общност, която има ключова роля при осигуряване на превенция и защита на конкуренцията.

Въз основа на изследваната практика и нормативна уредба се извеждат следните препоръки за адвокатската практика:

- **Разработване на корпоративни програми за съответствие** (*Compliance*): Адвокатите, консултиращи търговски дружества, трябва да наложат стриктни вътрешни правила за недопускане на нерегламентиран обмен на информация с конкуренти по време на браншови срещи или форуми, където най-често се уговарят картелните параметри.

- **Превантивен одит на консултантските договори**: При подготовка на заявления и оферти за обществени поръчки адвокатите трябва да налагат изрични клаузи за конфиденциалност и декларации от външните консултанти и счетоводители, гарантиращи, че същите лица не подготвят оферти на конкурентни предприятия по същата процедура, за да се елиминира рискът от неволно координиране на документите.

- **Ефективна защита чрез програмата за освобождаване от санкции**: При установяване на картелно съгласуване на ниво служители адвокатите трябва незабавно да насочат управлението на предприятието към доброволно разкриване на нарушението пред КЗК с цел получаване на имунитет от имуществени санкции, преди регулаторът да е инициирал проверка на място.

В средносрочен план до 2030 г. липсата на радикална институционална промяна в борбата с тръжните манипулации ще доведе до масирани финансови корекции от страна на Европейската комисия по проекти, финансирани с публични средства. Тези корекции ще трябва да бъдат компенсирани директно от националния бюджет, което допълнително ще натовари публичните финанси. Затворената система на пазарна капсулация ще продължи да отблъсква чуждестранния капитал и иновативния бизнес от участие в проекти в публичния сектор, водейки до дългосрочна икономическа стагна-

ция и инфраструктурно изоставане на страната. Защитата на конкуренцията при обществените поръчки е основна гаранция за стабилността на правовия ред, чието отстояване изисква висок професионализъм и нетърпимост към изкривяването на пазарните правила.

ОТНОСНО ПОТРЕБИТЕЛСКОТО КАЧЕСТВО НА СТРАНАТА ПО ДОГОВОР ЗА СТРОИТЕЛСТВО И ПРОДАЖБА НА НЕДВИЖИМ ИМОТ*

Д-р Христина Танчева**

Резюме: Статията разглежда въпроса, предмет т. д. 1/2026 г. на ОСГТК на ВКС, относно това дали лицето, сключило смесен договор за строителство и продажба на недвижим имот, има качеството потребител по смисъла на ЗЗП. Разгледани са различните становища в практиката, като е направен извод, че дори и посредством полярни разбирания, те са насочени все към защита на по-слабата страна в правоотношението – потребителя. Разисквани са дефинициите за потребител в отделни актове на ЕС, касаещи потребителски отношения, а така също и в българските потребителски закони (ЗЗП и ЗПЦСЦУПС). Разгледани са основните проблеми на смесения договор за строителство и продажба на имот от гледна точка на потребителското право, а именно приложими ли са правилата за неарбитруемост и за неравноправните клаузи. Заключено е, че трябва да се изхожда от по-широко разбиране за потребител, за какъвто следва да се приеме всяко физическо лице, което като страна по договор с търговец действа извън рамките на своята търговска, стопанска или професионална дейност.

Ключови думи: потребител; продажба; строителство; арбитражна клауза; стока; услуга; неравноправни клаузи.

---

* Публикацията съдържа становище по т. д. No 1/2026 г. на ОСГТК на ВКС, изготвено от автора и представено пред ВКС от името на Висшия адвокатски съвет.

** Главен асистент към катедра „Гражданскоправни науки“, ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, адвокат към САК.

ON THE CONSUMER STATUS OF A PARTY TO A CONTRACT FOR THE CONSTRUCTION AND SALE OF IMMOVABLE PROPERTY

Hristina Tancheva, PhD

Abstract: The article examines the question referred in Interpretative Case No. 1/2026 of the General Assembly of the Civil and Commercial Chambers of the Supreme Court of Cassation, namely whether a person who has entered into a mixed contract for the construction and sale of immovable property qualifies as a consumer within the meaning of the Consumer Protection Act. The different approaches adopted in the case law are examined, and it is argued that, despite their divergent and, at times, opposing reasoning, they are ultimately directed towards the protection of the weaker party to the legal relationship—the consumer. The article discusses the definitions of "consumer" contained in various EU legal instruments governing consumer relations, as well as those laid down in Bulgarian consumer legislation, in particular the Consumer Protection Act and the Act on the Provision of Digital Content and Digital Services and on the Sale of Goods. It further examines the principal issues raised by contracts for the construction and sale of immovable property from the perspective of consumer law, namely whether the rules on non-arbitrability of consumer disputes and those governing unfair contract terms are applicable. It is concluded that a broader understanding of the concept of "consumer" should be adopted, encompassing any natural person who, as a party to a contract concluded with a trader, acts outside the scope of his or her trade, business or professional activity.

Keywords: consumer; sale; construction; arbitration clause; goods; services; unfair contract terms.

С разпореждане на председателя на Върховния касационен съд (ВКС) от 11 февруари 2026 г. е образувано тълкувателно дело № 1/2026 г. на Общото събрание на Гражданската и Търговската колегия (ОСГТК) на ВКС, по предложение, направено на основание чл. 292 ГПК с Определение № 4858 от 27.10.2025 г. по гр. д. № 764/2025 г. по описа на IV гражданско отделение на ВКС, по въпроса: *„Попада ли в приложното поле на Закона за защита на потребителите предварителен договор за продажба на жилищен имот, съчетан с договор за изграждане на имота, сключен между търговец и физическо лице“.*

След проведено закрито заседание на 18.06.2025 г. по тълкувателното дело Общото събрание на съдиите от Гражданската и Търговската колегия реши да се преформулира въпросът по тълкувателното дело, както следва: *„Приложим ли е Законът за защита на потребителите към договор, включващ свързани сделки – предварителен договор за покупко-продажба на недвижим имот и договор за строителство на имота, сключен между търговец и физическо лице, което като страна по договора действа извън рамките на своята търговска или професионална дейност?“.*

1. ПРОТИВОРЕЧИВО РАЗРЕШАВАНЕ НА ПОСТАВЕНИЯ ВЪПРОС В СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА:

1.1. В една част от съдебните актове се приема, че договорът за строителство и продажба на бъдещ имот не е потребителски:

1.1.1. В Решение № 60067 от 17.06.2021 г. на ВКС по т. д. № 2365/2020 г., II т. о., ТК е прието: *„предмет на атакуваното арбитражно решение не е потребителски спор по смисъла на § 13, т. 1 от ДР на ЗЗП, която разпоредба е транспонирана от чл. 2, б. „б“ от Директива 93/13/ЕИО на Съвета. Според непротиворечивата практика на Съда на Европейския съюз по въпросите, свързани с приложението на чл. 2, б. „б“ от Директива 93/13/ЕИО на Съвета, е необходимо съдът да извърши проверка на всички обстоятелства и доказателства с цел да се установи дали по силата на договора физическото лице е придобило стоки или услуги и дали при сключването на конкретния договор с търговеца физическото лице е дейст-*

вало извън рамките на осъществяваната от него търговска или професионална дейност. В случая договорът между страните от 16.05.2016 г., в който е инкорпорирана арбитражната клауза, има комплексен характер: 1.) на предварителен договор за продажба на вещно право на строеж и 2.) на договор за извършване на строителна услуга. Безспорно е, че предварителният договор за придобиването на вещно право върху недвижим имот не касае „стока" по см. на § 13, т. 13 от ДР на ЗЗП (където изрично е посочено, че стоката е движима материална вещ), както и че договорът за извършване на строителни дейности представлява извършване на „услуга" по смисъла на § 13, т. 14 от ДР на ЗЗП. Комплексният характер на договора от 16.05.2016 г., в който е предвидено общо облигационно задължение на купувача – възложител за заплащане както на цената на вещното право, така и на цената на услугата за строителство, изключва качеството на физическото лице на „потребител" по смисъла на § 13, т. 1 от ДР на ЗЗП, тъй като по силата на договора уговорените строителни услуги са пряко свързани с правата и задълженията на страните по предварителния договор за продажба".

1.1.2. В **Решение № 7 от 1.03.2022 г. на ВКС по т. д. № 3/2021 г., II т. о., ТК** е прието същото, като аргументацията почти изцяло преповтаря тази в Решение № 60067 от 17.06.2021 г. на ВКС по т. д. № 2365/2020 г., II т. о., ТК (т. 1.1.1 по-горе).

1.1.3. В **Решение № 60026 от 22.07.2021 г. на ВКС по т. д. № 2363/2020 г., I т. о., ТК** съдът също приема, че: *„по силата на договорните отношения между страните ответникът – физическо лице придобива правото на собственост върху недвижим имот, съответно предварителният договор и допълнителното споразумение към него, от които се извеждат спорни права, предмет на арбитражното производство, не касаят „стока" или „услуга" съгласно легалните дефиниции на § 13, т. 13 и т. 14 от ДР на ЗЗП. Горното изключва качеството на физическото лице – страна по предварителния договор, съдържащ арбитражната клауза, и допълнителното споразумение на „потребител" по смисъла на § 13, т. 1 от ДР на ЗЗП".*

1.1.4. Съвсем същото като посоченото в предходната точка (1.1.3.) е повторено и в **Решение № 60072 от 30.07.2021 г. на ВКС по т. д. № 2/2021 г., I т. о., ТК.**

1.1.5. В **Решение № 60052 от 12.08.2021 г. на ВКС по т. д. № 2364/2020 г., I т. о., ТК** е записано: *„В случая, предмет на арбитражното производство е спор, породен от неизпълнение на предварителен договор за продажба на вещно право на строеж и за извършване на строителна услуга от 02.12.2015 г., както и допълнително споразумение към него от 07.01.2016 г. С оглед очертаната дефинитивност на приложимите към случая правни норми се налага извод, че процесният договор не е потребителски. Този извод произтича от поетите насрещни задължения на страните, определящи предмета и целта на договора. Или, предмет на договорните отношения между страните /обективирани в цитирания предварителен договор, споразумение към него и нот. акт/ и тяхна крайна цел е придобиване вещно право върху недвижим имот. Недвижимият имот, съобразно дадените легално определения на стока и услуга /т. 13, и т. 14 на пар. 13 ДР ЗЗП/ не попада в тези категории, за да се приеме, че ответникът С. Н. е „потребител", а сключените договори – съответно потребителски".*

Видно е, че казусите са изключително сходни. По всичките цитирани по-горе дела (т. 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 и 1.1.5) ВКС е сезиран с искове по чл. 47, ал. 2 ЗМТА, които са заведени от едно и също дружество, с предмет на дейност строителство и продажба на недвижими имоти. По всички производства се претендира отмяна на арбитражно решение по дело, заведено от същото дружество за осъждане на ответниците (физически лица) да заплатят определени суми. При всички казуси спорът е решен от един и същ арбитраж (Арбитражен съд към Съюза на арбитрите в България), който отхвърля исковете на строителното дружество. Впоследствие, след като решенията не са в интерес на дружеството, то подава искове пред ВКС, твърдейки, че арбитражното решение е нищожно на основание чл. 47, ал. 2 ЗМТА, във вр. чл. 19 ГПК като постановено по спор, който не подлежи на решаване от арбитраж. Иначе казано, търговецът съди физически лица за плащане на парично задължение пред предвиден в общите условия на договора арбитраж, губи делото, след което търси начин да се освободи от неизгодно за него решение, като се домогва да докаже неарбитруемост на спора и прогласяване нищожност

на арбитражното решение. При тази фактическа обстановка очевиден е стремежът на ВКС да намери начин, по който да отхвърли едно такова искане, с което да достигне до справедливо решение, основаващо се на буквата на закона, а не толкова на неговия смисъл. С други думи, в посочените казуси ВКС на практика защитава потребителя, отричайки потребителското му качество, и по този начин не допуска преразглеждане на решените вече казуси от арбитража.

Всъщност в тези случаи до подобен отхвърлителен резултат може да се стигне не като се отрече качеството потребител на физическите лица, сключили процесните договори, а като се вземе предвид, че потребителската защита цели да защити тъкмо потребителя, а не да остави допълнителни „вратички" на търговеца за постигане на благоприятен за него резултат. Тоест на неарбитруемост на спора в тези случаи може да се позове само потребителят, но не и търговецът, защото целта на законодателя при уреждане на неарбитруемост на потребителски спорове е била да бъде защитена именно по-слабата страна в правоотношението. Иначе търговецът ще е в положение да упражни чужди права, каквито законът не му дава право да защитава. Следователно той няма правен интерес да води иск по чл. 47, ал. 2 ЗМТА (вече ЗА), във вр. с чл. 19 ГПК.

Отделно от това, искането на търговеца за прогласяване нищожността на арбитражното решение може да се определи и като злоупотреба с право, след като спорът пред арбитражния съд е бил образуван именно по искова молба на търговеца, който в самата искова молба обосновава компетентността на арбитража тъкмо с липсата на качеството „потребител" на ответника по смисъла на § 13, т. 1 от ДР на ЗЗП.[1] До последния извод може да се стигне и посредством принципа venire contra factum proprium[2] (никой не може да се

[1] Това изрично е посочено в Решение № 60067 от 17.06.2021 г. на ВКС по т. д. № 2365/2020 г., II т. о., ТК и в Решение № 7 от 1.03.2022 г. на ВКС по т. д. № 3/2021 г., II т. о., ТК.

[2] Вж. *Dajczak, W.* Venire contra factum proprium nemini licet – Changing Fortunes of the Maxim Demanding Constancy in Conduct, available at:

постави в положение, което противоречи на предишното му поведение), който може да се изведе от общото правило за добросъвестност в частното право. От този принцип следва, че не може първо да имаш едно поведение, а впоследствие, с цел извличане на изгода, да имаш напълно противоположното. Тъкмо това разбиране е отразено и в правилото на чл. 293, ал. 3 от Търговския закон, което предвижда, че страната не може да се позовава на нищожността на търговска сделка, ако от поведението ѝ може да се заключи, че не е оспорвала действителността на изявлението. Вярно е, че у нас подобно виждане може и да изглежда твърде неприемливо, що се касае до нищожното съдебно решение, доколкото учебникарски постулат е, че то не поражда присъщите на валидния съдебен акт правни последици[3] и всяко заинтересувано лице може да иска прогласяване на недействителността. В практиката на Съда на ЕС обаче се гледа по-прагматично, поне що се касае до неравноправните клаузи и техните последици. СЕС признава възможността на потребителя да валидира действието на неравноправната клауза, като, след като бъде информиран от съда за нейния неравноправен характер, за това, че тя не е обвързваща за него и за последиците за него, които тя предизвиква, изрично заяви своето желание да бъде обвързан от нея.[4] В този случай СЕС счита, че защитните механизми,

---

https://doi.org/10.32082/fp.v3i53.222, който пише, че генезисът на максимата е свързан с римското право, но източниците позволяват да се свърже произходът ѝ с правната наука в края на Средновековието. Авторът цитира Улпиан, който е разглеждал проблема дали баща може да оспори завещанието на дъщеря си, ако нейната завещателна способност се основава на еманципация, която бащата е извършил, без да спазва формални изисквания. Улпиан посочва, че бащата не може да твърди, че еманципацията не е извършена законно, защото така той действа срещу собственото си поведение (D. 1,7,25 pr.).

[3] *Сталев, Ж., А. Мингова, О. Стамболиев, Р. Иванова, В. Попова.* Българско гражданско процесуално право. 9. прераб. и доп. изд. София: Сиела, 2012, с. 505.

[4] В този смисъл вж. Решение на СЕС по дело C-243/08 Pannon GSM GSM Zrt. срещу Erzsébet Sustikné Győrfi (т. 33: *„националният съд не е длъжен по силата на директивата да откаже да приложи разглежданата клауза,*

предвидени в Директива 93/13/ЕИО, не следва да продължат да се прилагат.[5] Изобщо, съгласно чл. 6, пар. 1 от Директива 93/13/ЕИО относно неравноправните клаузи[6] в потребителските договори, държавите членки гарантират, че неравноправните клаузи *„не са обвързващи за потребителя“*, от което следва, че защитата е създадена в негова полза, а не в полза на търговеца. Тоест закрилата, установена с Директива 93/13/ЕИО, е едностранна – тя е предназначена да възстанови равновесието между страните в полза на потребителя. По аналогия от това разбиране, може да се приеме, че търговецът не може да се позове на недействителност на арбитражно решение, поставено по спор с потребител, след като спорът е инициириан пред арбитраж от търговеца, който е включил арбитражна клауза в общите си условия, а ограничението по чл. 19, ал. 1, предл. последно ГПК е създадено в интерес на потребителя.

ако след като е бил информиран за това от посочения съд, потребителят възнамерява да не се позовава на нейния неравноправен и необвързващ характер“); Решение по дело C-452/18 XZ срещу Ibercaja Banco SA (т. 28: „*Директива 93/13 не стига чак до превръщане в задължителна на защитната система срещу използването на неравноправни клаузи от продавачите или доставчиците, въведена с посочената директива в полза на потребителите. Поради това, когато потребител предпочита да не се позовава на тази защитна система, тя не се прилага.*“) и Решение на СЕС по дело C260/18 Kamil Dziubak и Justyna Dziubak срещу Raiffeisen Bank International AG.

[5] Вж. *Варадинов, О.* Потребителска защита и потребителско право. София: Сиела, 2025, с. 463, който пише, че по този начин СЕС дава възможност на потребителя информирано да се откаже от защитата на законодателството срещу неравноправни клаузи, като продължи по своя воля да бъде обвързан от сключения договор, вместо да го загуби, стига това да отговаря на неговия осъзнат интерес.

[6] Съгласно чл. 143, ал. 2, т. 17 ЗЗП (който следва правилата на Директива 93/13/ЕИО) като неравноправна може да се разглежда клауза, която задължава потребителя да се обръща изключително към определен арбитражен съд, който не е предвиден по закон. Следователно правото на ЕС предвижда възможност арбитражна клауза да бъде преценена с оглед нейната неравноправност, докато българският законодател директно отрича възможността да се предвижда арбитражна клауза в потребителски договор, независимо дали е в общи условия или индивидуално уговорена.

С други думи, неарбитруемостта на потребителски спор и следващата от нея нищожност на съдебното решение съгласно чл. 47, ал. 2, т. 3 ЗА са предвидени в интерес на потребителя и целят да защитят тъкмо него, като не бива да се прилагат безпрекословно, дори и тогава, когато потребителят не желае защита, а търговецът търси начин да игнорира неизгодно за него решение.

1.2. В друга група съдебни актове е прието, че договорът за строителство и продажба на бъдещ имот има потребителски характер:

1.2.1. В **Решение № 16 от 8.02.2024 г. на ВКС по т. д. № 434/2023 г., I т. о., ТК** е посочено: *„Няма основание да се счита, че ограничение в приложното поле на защитата на потребителя относно сделки с недвижимо имущество е въвел българският законодател – този извод следва пряко от съдържанието на ЗЗП, съгласно преждеизложеното. Поначало, да се изведе такова ограничение само въз основа на кумулативно възприемано съдържание на няколко допълнителни разпоредби на ЗЗП /пар. 13, т. 1 от ДР на ЗЗП – за понятието „потребител“ във връзка с т. 13 – за понятието „стока“ и във връзка с т. 14 – за понятието „услуга“/, означава приложното поле на ЗЗП да се определи от норми – понятия, предназначени единствено да подпомагат възприемането и тълкуването на разпоредбите на закона, но не и да подменят съдържанието му. Както вече се посочи, понятието „потребител“ по смисъла на пар. 13, т. 1 от ДР на ЗЗП не следва да се ограничава от понятията „стока“ и „услуга“ в ДР на ЗЗП, а последните да се прилагат съответно към разпоредбите на ЗЗП... не може да се сподели отричане на това качество, като се игнорира предметът на конкретно сключения предварителен договор, съвместяващ и договор за застрояване на прехвърлимия обект, по съображения за „комплексния характер“ на предварителния договор и поетото от възложителя общо облигационно задължение за заплащане цена на придобиваното. Такъв предмет кореспондира с понятието „услуга“, по смисъла на пар. 13, т. 14 от ДР на ЗЗП. Видно от съдържанието му, предварителният договор поражда самостоятелни права и задължения на страните във връзка с възложената изработка, вкл. урежда са-*

мостоятелни правни последици при тяхното неизпълнение. Не се установява възлагане на изработката да е във връзка с осъществявана по занятие от Ф. Х. търговска или професионална дейност, за разлика от дружеството – изпълнител, ищец в арбитражното производство".

1.2.2. В **Решение № 213 от 13.12.2024 г. на ВКС по т. д. № 1175/2024 г., II т. о., ТК** съдът изцяло споделя изводите на ВКС, обективирани в Решението по предходната т. 1.2.1, като *„намира за неоснователни наведените от ответника доводи (подробно развити и от постановилия обжалваното решение арбитър), че сделки с недвижимо имущество (каквато безспорно би била тази по окончателното сключване на договора за покупко-продажба в конкретния случай) са apriori изключени от приложеното поле на ЗЗП, респ. че ищецът – физическо лице, приобретател по такава сделка, няма качество на „потребител".*

1.2.3. В **Решение № 96 от 4.04.2025 г. на ВКС по т. д. № 1040/2024 г., II т. о., ТК** е прието: *„Обстоятелството, че недвижимият имот не е стока по смисъла на § 13, т. 13 ДР на ЗЗП, не изключва определянето на купувача – възложител /физическо лице/ като потребител по отношение на договора за изграждане на обекта, инкорпориран в предварителния договор. Не може да се отрече качеството „потребител" поради комплексния характер на предварителния договор за покупко-продажба на недвижим имот, съчетан с договор за изграждане на недвижимия имот, и поетото от възложителя общо облигационно задължение за заплащане на цената на вещното право и цената на услугата за строителство. Инкорпорираният в предварителния договор за покупко-продажба на недвижим имот договор за изграждане /построяване/ на недвижимия имот кореспондира с понятието „услуга" по смисъла на § 13, т. 14 ДР на ЗЗП".*

В последните три казуса е налице отново съществено сходство. Производството пред ВКС е инициирано от физически лица срещу едно и също дружество – търговец за прогласяване на нищожност на арбитражни решения, постановени от един и същ арбитражен съд (Арбитражен съд при Асоциацията за развитие на правото). Арбитражният съд и в трите случая е бил сезиран с искове на търговеца срещу физически

лица. Арбитражите решения са били в полза на търговеца. При тази обстановка ВКС възприема едно по-широко понятие за потребител, включващо и физическите лица, страна по т.нар. договор с комплексен (смесен) характер, като решава, че строителството е един вид услуга по смисъла на § 13, т. 14 ДР на ЗЗП, поради което приема, че ограничението по чл. 19, ал. 1, предл. последно ГПК е приложимо и прогласява арбитражните решения за нищожни.

2. ПОНЯТИЕ ЗА ПОТРЕБИТЕЛ

2.1. По Закона за защита на потребителите (ЗЗП) и Закона за предоставяне на цифрово съдържание и цифрови услуги и за продажба на стоки (ЗПЦУЦСПС)

Потребителят е основният субект на потребителското право и именно с оглед неговата защита е създадено то. В ЗЗП терминът „потребител" има дефиниция, съдържаща се в допълнителни разпоредби – параграф 13, т. 1: *„Потребител" е всяко физическо лице, което придобива стоки или ползва услуги, които не са предназначени за извършване на търговска или професионална дейност, и всяко физическо лице, което като страна по договор по този закон действа извън рамките на своята търговска или професионална дейност".* От това определение става ясно, че за да квалифицираме едно лице за потребител, то трябва безусловно да бъде физическо лице, юридическите лица не попадат в обхвата на потребителска защита. На следващо място, определението изисква физическото лице да придобива стоки или да ползва услуги, които не са предназначени за извършване на търговска или професионална дейност, а за задоволяване на лични или семейни нужди, тоест не за търговски или други професионални нужди. Освен това за потребител се счита и това физическо лице, което, бидейки страна по договор, уреден в ЗЗП, действа извън рамките на своята търговска или професионална дейност. Следователно ЗЗП приема за потребители, от една страна, лицата, които са сключили договор, уреден в същия закон, а от друга страна, всички други физически лица, които придобиват стоки или ползват услуги не с търговска или професионална цел. Съ-

щевременно дефиницията за стока се съдържа в параграф 13, т. 13 от ДР на ЗЗП, който препраща към § 6, т. 18 от ДР на ЗПЦУЦСПС. Последният дефинира стока като *„всяка движима материална вещ, стоки са и вода, газ и електрическа енергия, когато се предлагат за продажба, опаковани в ограничен обем или в определено количество“* (б. „а“), както и *„всяка движима материална вещ, която съдържа цифрово съдържание или цифрова услуга или е взаимосвързана с цифрово съдържание или с цифрова услуга по такъв начин, че липсата на цифровото съдържание или цифровата услуга би попречило на стоката да изпълнява своите функции („стока, съдържаща цифрови елементи“)“* (б. „б“). Очевидно, за стоки не се приемат недвижимите имоти, от което, формално погледнато, следва, че договорите с предмет недвижим имот не се считат за потребителски, освен ако не са уредени в ЗЗП като напр. договорите за разпределено във времето право на ползване на собственост (чл. 149). От друга страна, комплексният договор за строителство и продажба на имот не попада напълно и под дефиницията за услуга, доколкото като услуга се разглежда *„всяка материална или интелектуална дейност, която се извършва по независим начин, предназначена е за друго лице и не е с основен предмет прехвърляне владение на вещ.“* (параграф 13, т. 14 от ДР на ЗЗП). Изискването на закона услугата да не е с основен предмет прехвърляне владение на вещ вероятно е включено, за да противостои на изработката по смисъла на чл. 258 и сл. ЗЗД. За сравнение, европейските актове уреждат услугата, противопоставяйки я на продажбата. Така например, чл. 2, т. 6 от Директива 2011/83/ЕИО предвижда, че договор за услуга означава *„всеки договор, различен от договор за продажба, по силата на който търговецът предоставя или се задължава да предостави услуга на потребителя, а потребителят заплаща или се задължава да заплати цената за нея“*. Същата Директива дефинира и договора за продажба, като го определя като *„всеки договор, по силата на който търговецът прехвърля или се задължава да прехвърли собствеността на стоки на потребителя, а потребителят заплаща или се задължава да заплати цената за тях, включително договорите, имащи за предмет едновременно стоки и услуги“*. Последното определение е обективирано в параграф 13, т. 34 от ДР на ЗЗП.

В рамките на ЗЗП се открива и друга дефиниция за потребител, имаща по-широко значение, но приложима по отношение на договорите, уредени в глава седем[7] – чл. 150, ал. 2 гласи: *„Потребител е всяко физическо лице, което действа за цели, които са извън търговията, стопанската дейност, занаята или професията на това лице“.* Определението за потребител е предвидено и в пар. 6, т. 6 от ДР на ЗПЦУЦСПС: *„всяко физическо лице, което във връзка с договорите за предоставяне на цифрово съдържание и цифрови услуги и на договорите за продажба на стоки действа извън рамките на неговата търговска или стопанска дейност, занаят или професия“.*

2.2. По правото на ЕС

Предвид това, че потребителските закони транспонират множество европейски актове в сферата на потребителското право (най-вече директиви), от основополагащо значение е да се установи какво е европейското разбиране за потребител. Може да се каже, че в правото на ЕС липсва единно, универсално определение за „потребител“. Все пак за целите на отделните нормативни актове са предвидени дефиниции, чиято формулировка е по същество еднаква в повечето актове. Така например:

2.2.1. В **Директива 93/13/ЕИО** на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори се определя понятието „потребител“ като: *„всяко физическо лице, което в качеството си на страна по договорите, предмет на настоящата директива, участва поради интереси, които са извън рамките на неговата търговска или професионална дейност“* (чл. 2, буква „б“).

2.2.2. **Директива 2005/29/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 година относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар определя потребителя като: *„всяко физическо*

[7] Главата транспонира Директива 2008/122/ЕО относно защитата на потребителите по отношение на някои аспекти на договорите за разпределено във времето ползване на собственост, дългосрочни ваканционни продукти, препродажба и замяна.

лице, което по смисъла на търговските практики, обхванати от тази директива, осъществява дейност с предмет извън неговото занятие, работа или професия“ (чл. 2, б. „а“).

2.2.3. В **Директива 2011/83/ЕС** на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година относно правата на потребителите е предвидено: „*потребител*“ *означава всяко физическо лице, което като страна по договори, попадащи в приложното поле на настоящата директива, действа извън рамките на своята търговска или стопанска дейност, занаят или професия*“ (чл. 2, т. 1).

2.2.4. В **Директива** (**ЕС**) **2019/771** на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 година за някои аспекти на договорите за продажба на стоки пише: „*потребител*“ *означава всяко физическо лице, което във връзка с договори, попадащи в обхвата на настоящата директива, осъществява дейност за цели, излизащи извън рамките на неговата търговска или стопанска дейност, занаят или професия*“ (чл. 2, т. 2).

2.2.5. **Директива** (**ЕС**) **2019/770** на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 година за някои аспекти на договорите за предоставяне на цифрово съдържание и цифрови услуги определя потребителя като „*всяко физическо лице, което във връзка с договорите, попадащи в обхвата на настоящата директива, осъществява дейност за цели, излизащи извън рамките на неговата търговска или стопанска дейност, занятие или професия*“ (чл. 2, т. 6).

От изброените по-горе определения става ясно, че потребителските директиви възприемат по-широка концепция за потребител, като не дефинират предмета на потребителските договори, а определят качеството потребител по негативен начин.[8] Фокусът е върху това, че се касае за физическо

[8] Както посочва *Варадинов, О.* Цит. съч., с. 155: „*Огромният брой стоки и услуги, разнообразното им предназначение и богатата палитра от потребности, които имат различните хора, правят позитивната дефиниция на потребителското качество много трудна и рискована, тъй като винаги е възможно дадена специфична потребност да бъде пропусната и поради тази причина определена категория потребители да остане извън обхвата на законовата защита*“.

лице, извършващо действия, стоящи извън търговската или професионалната му дейност. За разлика от това, българският законодател е възприел единно, но по-тясно определение за потребител, като е създал обща дефиниция, базирайки се на европейското разбиране, но и дописвайки я. Ненужно е добавено, наред с европейското изискване за физическо лице, действащо извън пределите на професионалната си дейност, още и да придобива стоки или ползва услуги, които не са предназначени за извършване на търговска или професионална дейност или да бъде страна по договор, уреден от ЗЗП. Дефиницията на § 1, т. 13 от ДР на ЗЗП се критикува в доктрината с аргумента, че води до ограничения в приложното поле на ЗЗП, които са несъвместими с европейското право, поради което се предлага de lege ferenda да бъде приведена в съответствие с тази на Директива 93/13/ЕИО и приетите след нея европейски директиви.[9]

Съдът на Европейския съюз също намира, че потребителят е физическо лице, което сключва сделка с непрофесионална цел. Акцентира се, че статутът на потребител зависи от целта на конкретния договор, а не от професията или експертния опит на лицето, тоест дори и лицето да е адвокат или друг професионалист с по-висока експертиза в сферата, в която договоря, това не му отнема потребителското качество[10], ако сключва договора за лични нужди. Така едно и също лице може да бъде потребител по една сделка (ако си купува уреди за дома), но да няма такова качество по друга (ако си купува уреди за офиса). Ако обаче даден договор служи едновременно за лични и професионални цели, защитата на потребителите се прилага само ако професионалната цел е незначителна.[11]

ИЗВОД

От изложеното следва, че дали договорът се отнася тъкмо до продажба на стоки или до предоставяне на услуги няма

[9] Така *Варадинов, О.* Цит. съч., с. 155.
[10] Вж. Решение по делото Costea v SC Volksbank România SA (C-110/14) и Решение по делото Schrems v Facebook Ireland (C498/16).
[11] Това е установено в Решение по делото Gruber v Bay Wa AG (C464/01).

решаващо значение при определяне качеството потребител. Определящият фактор е целта, с която лицето е сключило договора. Основополагащо значение би следвало да има дали се касае за отношения търговец, който бидейки по-силната страна в правоотношението, може да диктува правилата, приложими между страните, и физическо лице, от друга страна, което е слабата страна, нямаща достатъчно ресурси и познания, за да променя правилата на договора според собствените си интереси. Изхожда се от идеята, че физическото лице, което участва на пазара като потребител, се намира в неравностойно положение спрямо търговеца, независимо от неговите индивидуални знания, умения, материално състояние и т.н.[12] Иначе казано, подходът не бива да бъде чисто формален, а по-скоро трябва да се търси постигане целта на потребителското законодателство – защита на по-слабата страна в правоотношението, както от търговеца, който се опитва да ѝ възложи повече задължения и рискове, така и от самата нея, тъй като обичайно е недостатъчно опитна и информирана. Тоест потребител най-общо следва да се разглежда като физическо лице, което като страна по договор с търговец, действа не в търговско, стопанско или друго професионално качество. Добавянето на други изисквания, които стесняват понятието за потребител, не е в унисон с правото на ЕС и практиката на съда на ЕС.[13] Още повече че в последните години се наблюдава процес на преминаване от хармонизация към унификация на правото на държавите членки с общностното

[12] Вж. Решение по дело Costea v SC Volksbank România SA (C-110/14), където се посочва, че понятието „потребител“ *„не зависи от познанията, които съответното лице може да има, или от информацията, с която то действително разполага“.*

[13] Вж. *Димитров, А.* Относно понятието „потребител“ – практиката на СЕС с акцент върху потребителското кредитиране, достъпна на: https://gramada.org/ – който пише, че в по-новата практика на Съда на ЕС се среща разбирането, че понятията потребител и търговец са еднакви във всички актове на ЕС и трябва да се разбират еднакво. По-нататък авторът прави извода, че *„Понятието потребител трябва да се тълкува по разширителен начин“.*

право в областта на потребителските отношения.[14] Целта е постигане на еднообразно третиране на потребители и търговци на европейския пазар, без значение на територията на коя държава членка се търгува. По тази причина не може непременно да се изисква формално съобразяване с изискванията на дадена дефиниция (в случая тази за потребител), а следва да се търси ratio legis и с оглед всички обстоятелства по делото да се извърши преценка на това притежава ли потребителско качество страната по него. Изобщо, не бива да се предоверяваме на дефинициите, защото, както пише ВКС, те са *„предназначени единствено да подпомагат възприемането и тълкуването на разпоредбите на закона, но не и да подменят съдържанието му“* (Решение № 16 от 8.02.2024 г. на ВКС по т. д. № 434/2023 г., I т. о., ТК).

3. ДОГОВОР ЗА СТРОИТЕЛСТВО НА БЪДЕЩ ИМОТ

Според константната практика на съда, при договорите за строителство на бъдещ имот има съчетание между два договора – договор за изработка и предварителен договор за покупко-продажба.[15] Доктрината също споделя това виждане[16], но се срещат и възгледи, че се касае само до един договор, като се отхвърля смесеният характер.[17] Така или иначе, настоящо-

[14] Така и *Сукарева. Зл.* Потребителско право. София: Нова звезда, 2022, с. 13.

[15] Вж. напр. Решение № 2029 от 07.12.2001 г. на ВКС по гр. д. № 664/2001 г. V г.о.; Решение № 1015 от 17.12.2009 г. по гр. д. № 3048/2008 г. I отд. на ВКС; Решение № 265 от 15.12.2014 г. по гр. д. № 1161/2014 г., III г. о., ГК на ВКС; Решение № 96 от 7.07.2017 г. по т. д. № 722/2016 г., II т. о., ТК на ВКС, Решение № 169 от 22.04.2003 г. на ВКС по гр. д. № 2520/2002 г., V г. о., Решение № 1035 от 27.06.2003 г. на ВКС по гр. д. № 1808/2002 г., V г. о. и др.

[16] Вж. *Димитров, М.* Договорът за строителство. София: Сиби, 2012, с. 101; *Калайджиев, А.* Облигационно право. Обща част. София: Сиби, 2020, с. 119 и *Торманов, З.* Договорът в строителство и сделките с недвижими имоти. Практическо ръководство. София: Сиби, 2008, с. 160.

[17] В този смисъл вж. *Василев, Л.* Договор за строителство на бъдещ имот, достъпна на: https://trudipravo.bg/izbrani-statii/dogovor-za-stroitelstvo-na-badesht-imot/, който посочва, че се касае за изработка, като се аргумен-

то изложение следва да отговори на въпроса, поставен с тълкувателното дело, дали смесеният договор (предварителен договор за покупко-продажба и за строителство на недвижим имот) може да касае потребителски отношения.

Както вече се посочи, идеята на потребителското право е да бъде защитена по-слабата страна в правоотношението, като ѝ се дадат допълнителни средства за защита или като ѝ бъдат поставени известни ограничения, целящи да я защитят както от насрещната страна по договора, така и от самата нея. Тази цел може да се постигне, като се възприеме едно широко понятие за потребител, поддаващо се на допълнително развитие от страна на съда, който да може да прецени конкретните обстоятелства по казуса, без да бъде спиран от рестрикциите на дадените дефиниции. Физическите лица, които сключват с търговец договори за закупуване на имоти в новостроящи се сгради, а така също и такива, които купуват вече изградени обекти, би следвало да се третират като потребители, доколкото сключват договора, действайки извън рамките на своята търговска или професионална дейност, поради това че в повечето от случаите тези лица не разполагат с нужните знания и умения, за да защитят пълноценно собствените си интереси и имат нужда от допълнителна закрила, каквато предоставят правилата, посветени на потребителите, в това число, но не само относно неарбитруемост на спора, както и относно неравноправните клаузи в договора, като се има предвид, че разглежданите договори се сключват най-често при общи условия, които нерядко биват неравноправни по смисъла на чл. 143 ЗЗП, а така също и съдържат арбитражна клауза.

Правото на ЕС за защита на потребителите не отрича възможността потребителите да сключват договори за

тира, че и при него може да имаме задължение за прехвърляне на създадената (изработена) вещ. Това, че вещта в случая е недвижим имот, собствеността върху който може да бъде прехвърлена само по нотариален ред, не може да промени характера на договора, нито по някаква необходимост изисква привнасяне на „транслативен характер“ от договора за покупко-продажба.

строителство или други договори с предмет недвижим имот. Действително, има Директиви, които изрично изключват договорите за строителство на нови сгради от своя обхват – но тези изключения се отнасят до обхвата на директивата, а не до понятието за „потребител". Така например в Директива 2011/83/ЕС е предвидено, че тя не се прилага за *„строеж на нови сгради, съществено преустройство на съществуващи сгради и отдаване под наем на жилища за жилищни нужди"* – чл. 3, т. 3, б. „е"[18]. Иначе казано, възможно е някои от актовете на ЕС, защитаващи потребителите или отделни техни правила, да не са приложими към този договор, но това не изключва изобщо приложението на потребителските норми към тези договори.

Разбира се, има правила на ЗЗП, които са неприложими към разглеждания договор[19], или както посочва ВКС *„от съдържанието на посочените разпоредби, целта и логиката на закона, следва, че сделките с недвижимо имущество не са изключени от приложението на ЗЗП, но с оглед спецификата на предмета им част от разпоредбите му спрямо тях са изрично или обективно неприложими"*[20]. Това обаче по никакъв начин не отнема потребителския характер на договора. Затова не може да се приеме за меродавно виждането, че: *„Комплексният характер на договора, в който е предвидено общо облигационно задължение на купувача – възложител за заплащане*

[18] Съображението за това е, че договорите, свързани с прехвърлянето на недвижимо имущество или на ограничени вещни права върху недвижимо имущество или с учредяването на ограничени вещни права, или с придобиването на недвижимо имущество или ограничени вещни права върху недвижимо имущество, договорите за строеж на нови сгради, за съществено преустройство на съществуващи сгради, както и договорите за отдаване под наем на жилища за жилищни нужди, вече са предмет на редица специфични изисквания в националното законодателство.

[19] Така например разпоредбите, свързани с договорите от разстояние или договорите извън търговския обект, уредени в глава IV, раздел I от ЗЗП или във връзка с преминаването на риска при доставка – раздел II на глава V – чл. 103а, не намират приложение към комплексния договор за строителство и продажба на имот.

[20] Така Решение № 16 от 8.02.2024 г. на ВКС по т. д. № 434/2023 г., I т. о., ТК; Решение № 213 от 13.12.2024 г. на ВКС по т. д. № 1175/2024 г., II т. о., ТК и Решение № 96 от 4.04.2025 г. на ВКС по т. д. № 1040/2024 г., II т. о., ТК.

както на цената на имота, така и на цената на услугата за строителство, изключва качеството на физическото лице на „потребител“ по смисъла на § 13, т. 1 ЗЗП, тъй като по силата на договора уговорените строителни услуги са пряко свързани с правата и задълженията на страните по предварителния договор за продажба на недвижим имот“, изразено в Определение № 3695 от 23.07.2024 г. на ВКС по гр. д. № 4347/2023 г., III г. о., ГК.

4. НЕАРБИТРУЕМОСТ НА ПОТРЕБИТЕЛСКИ СПОР

В контекста на посочените по-горе съдебни решения (т. 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3), проблемите около това дали страна по договор, включващ свързани сделки – предварителен договор за покупко-продажба на недвижим имот и договор за строителство на имота, гравитират около въпроса за арбитруемостта на спор, породен от такъв договор. Макар въпросът, поставен с тълкувателно дело 1/2026 г. ОСГТК ВКС, да е свързан с приложимостта на ЗЗП към такива сделки, от практиката се вижда, че всъщност не по-малко значение има отговорът на въпроса попада ли предварителен договор за покупко-продажба на недвижим имот и договор за строителство на имота, сключен между търговец и физическо лице, действащо извън рамките на своята търговска или професионална дейност, в изключенията по чл. 19, ал. 1 ГПК.

Доколкото е ясно, че конститутивният иск по чл. 19, ал. 3 ЗЗД не може да се заведе пред арбитраж, поради изискването на чл. 19, ал. 1 ГПК спорът да не касае вещни права върху недвижим имот, то неясно остава приложението на другото ограничение по същия член – една от страните по спора да не е потребител по смисъла на § 13, т. 1 от ДР на ЗЗП. Последното изискване беше въведено с изменението на чл. 19 със ЗИД на ГПК, ДВ, бр. 8/2017 г. Със същия закон беше въведена и нова ал. 4 на чл. 3 ЗЗП, съгласно която всяка клауза в договор, сключен между търговец и потребител, с която страните възлагат на арбитражен съд решаване на спор между тях, е недействителна.[21] Самото арбитражно решение, постановено по спор,

[21] С въвеждането на това правило сякаш законодателят се подсигу-

предметът на който не подлежи на решаване от арбитраж, беше обявявано за нищожно – чл. 47, ал. 2 от ЗМТА (§ 8, т. 5 от ЗИД на ГПК, ДВ, бр. 8/2017 г.). Понастоящем, новата ал. 2, т. 3 на чл. 47 от Закона за арбитража (ДВ, бр. 63 от 2025 г., в сила от 03.03.2026 г.) е в същия смисъл. Наред с това, явно за да не остане съмнение във волята на законодателя тези спорове да не бъдат арбитруеми, се прие и промяна в чл. 405, ал. 5 ГПК (ДВ, бр. 8 от 2017 г.), с която се предвижда, че съдът отказва издаване на изпълнителен лист въз основа на нищожни по смисъла на чл. 47, ал. 2 ЗМТА[22] решения. Мотивите за законодателната промяна се базират най-общо на необходимостта от защитата на потребителите от злоупотреби във връзка с арбитражни производства.[23] Действително някои от спецификите на арбитражното производство – неприложимост на възможността за освобождаване от разноски по чл. 83, ал. 2 ГПК[24], невъзможност за предоставяне на правна помощ по Закона за

ри ненужно – вж. *Русчев, И.* По някои въпроси на неарбитрируемите спорове и ненадлежно учредена компетентност на арбитражния съд, достъпна на: https://gramada.org/, който пише: *„Текстът не просто е ненужен, доколкото такава санкция следва от общите правила за недействителността по чл. 26 и сл. ЗЗД. Нещо повече – като всяка нова кръпка, ал. 4 може да разколебае увереността, че тази нищожност важи за всички случаи, когато арбитражната клауза излиза извън ограниченията на досегашната редакция на чл. 19, ал. 1 ГПК".*

[22] След последните промени – Закон за арбитража (ДВ, бр. 63 от 2025 г., в сила от 1.08.2025 г.).

[23] Вж. Спасова, С. Преглед на съдебната практика във връзка с изключване на потребителските спорове от компетентността на арбитража и връчването на арбитражното решение. В: KNOWLEDGE – International Journal, Vol. 49.5, p. 1055, която пише: „правото на Европейския съюз не налага ограничението, което беше прието в чл. 19 ГПК относно потребителските спорове. С тази промяна се очакваше да се преодолее злоупотребата със създадените арбитражи с недобра репутация, които монополисти, колекторски дружества, дружества за бързи кредити и други доставчици на услуги създадоха и се опитаха да наложат за решаване на споровете си с потребителите".

[24] В арбитражния процес няма законово уредена възможност за освобождаване от арбитражни такси и депозити, за разлика от общия процес, в който съдът може да освободи страна по реда на чл. 83, ал. 2 от ГПК.

правната помощ и едноинстанционният му характер, наред с липсата, доскоро, на нарочни изисквания към арбитражните институции[25], поставяха под съмнение адекватната защита правата на потребителите в рамките на арбитражното производство.

Следователно разумът на чл. 19, ал. 1, предл. последно ГПК диктува, че неарбитруем следва да бъде спор с потребител, тоест с лице, което е сключило договора, действайки извън рамките на търговска или професионална дейност. Все пак обаче изводът не значи, че ако е заведен иск пред арбитраж от търговеца срещу потребителя, но решението не удовлетворява търговеца, той след това може да се позове на неговата нищожност.

5. НЕРАВНОПРАВНИ КЛАУЗИ

Основополагащо значение с оглед защитата на потребителите имат правилата, посветени на неравноправните клаузи, отразени в Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори, транспонирана у нас в чл. 143 и сл. ЗЗП. Тези правила обаче се прилагат единствено по отношение на потребителски договори, и то само относно общи условия, а не индивидуално уговорени клаузи (чл. 146, ал. 1 ЗЗП). Поради това е особено важно да се изясни дали дадена сделка е сключена от потребител – в случая комплексният договор за строителство и продажба на недвижим имот. Този въпрос е повдигнат в Определение № 4858 от 27.10.2025 г. на ВКС по гр. д. № 764/2025 г., IV г. о., ГК, станало повод за образуване на тълкувателно дело № 1/2026 г. ОСГТК на ВКС.

Директива 93/13/ЕИО се основава на предположението, че потребителят се намира в по-слаба позиция спрямо търговеца както по отношение на възможностите си да преговаря

[25] С последните изменения в Закона за арбитража (ДВ, бр. 63 от 1 август 2025 г.) се въведоха съществени промени като създаване на регистър на арбитражните институции, въвеждане на изисквания към арбитрите, нов режим на връчване на съдебните книжа и т.н.

и да влияе върху съдържанието на договора, така и относно степента на информираност, което води до това потребителят често да приема предварително изготвени от търговеца клаузи, без реално да може да ги осмисли и нагоди към своите интереси. Когато договорът е сключен, от една страна, с търговец, а от друга, с физическо лице, действащо извън рамките на търговска или професионална дейност, би следвало този договор да се разглежда като потребителски и да бъдат приложими правилата на чл. 143 и сл. ЗЗП, независимо какъв точно е предметът на договора. Само така може да се постигне в пълна степен целта, която Директива 93/13/ЕИО си поставя – да преодолее неравновесието между потребителя и търговеца. Действително чл. 8 от Директива 93/13 предвижда минимална хармонизация, но това не означава, че е допустимо стесняването на определението на понятието „потребител", тъй като това би довело до намаляване на защитата, предоставяна от заложения в Директивата минимален стандарт. От това следва, че правилата относно неравноправните клаузи би следвало да намерят приложимост и към договора за строителство на бъдещ имот[26], стига да е сключен с физическо лице, действащо извън търговската или професионалната си дейност. Още повече че Съдът на ЕС вече е има възможност да се произнесе относно неравноправна клауза в договор за покупко-продажба на недвижим имот с Решение по дело C-226/12 Constructora Principado SA.

С оглед изложеното, намирам, че отговорът на поставения в тълкувателното дело въпрос следва да бъде, че:

Законът за защита на потребителите е приложим към договор, включващ свързани сделки – предварителен договор за покупко-продажба на недвижим имот и договор за стро-

[26] В този смисъл вж. *Калайджиев, А.* Договорът за продажба. София: Сиби, 2026, с. 370, който посочва, че императивният характер на нормите, съдържащи се в Директива 93/13/ЕИО, налага да се предпочете широко тълкуване на термина „потребител", още повече когато предварителният договор за продажба е съчетан с договор за услуга, тъй като така се осигурява защита на икономически по-слабата страна – потребителя, при договори, които съдържат неравноправни клаузи.

ителство на имота, сключен между търговец и физическо лице, което като страна по договора действа извън рамките на своята търговска или професионална дейност. Изключение правят част от разпоредбите на потребителското законодателство, които с оглед спецификата на предмета на договора са изрично или обективно неприложими спрямо него.

За пълнота на изложението, както и за избягване на всякакви съмнения, следва да се посочи, че потребител по смисъла на § 13, т. 1 от ДР на ЗЗП е всяко физическо лице, което като страна по договор с търговец действа извън рамките на своята търговска, стопанска или професионална дейност.

ЗА RATIO LEGIS И КОНСТИТУЦИОННОСЪОБРАЗНОСТТА НА ЧЛ. 113А ОТ ЗАКОНА ЗА ЗДРАВЕТО

Ани Митева*

Резюме: С § 7, т. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. е създаден чл. 113а от Закона за здравето, в сила от 1 август 2026 г. Разпоредбата въвежда специален извънреден ред за ново произнасяне на ТЕЛК по действащо експертно решение, когато в хода на образувано наказателно производство са установени данни, че то е издадено въз основа на документ с невярно съдържание, неистински или неправен документ, без новото произнасяне да е обусловено от окончателното установяване на престъплението или порочността на документа. Конституционносъобразността на новата уредба е предмет на конституционно дело № 17/2026 г. на Конституционния съд, образувано по искане на 53 народни представители от 52-рото Народно събрание и допуснато за разглеждане по същество с определение от 4 август 2026 г. Настоящата статия разглежда чл. 113а ЗЗ през принципите на правовата държава, правната сигурност и съразмерността и изследва съотношението му с установените механизми за контрол върху експертните решения и защита на публичния финансов интерес. Особено внимание е отделено на въпроса дали новата процедура има самостоятелен *ratio legis* предвид възможността по чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО изплащането на пенсията да бъде спряно още при наличие на данни за престъпление, имащи значение за правото или размера ѝ. Застъпва се тезата, че между възможните цели на чл. 113а ЗЗ и избраното от

* Главен асистент по финансово и данъчно право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, адвокат от Софийската адвокатска колегия.

законодателя средство съществува функционален разрив, който поставя под съмнение необходимостта и съразмерността на въведения извънреден механизъм.

Ключови думи: медицинска експертиза; ТЕЛК; НЕЛК; обществено осигуряване; правна сигурност; стабилитет на административните актове; съразмерност; *ratio legis*; конституционносъобразност; хора с увреждания.

ON RATIO LEGIS AND THE CONSTITUTIONALITY OF ARTICLE 113A OF THE HEALTH ACT

Ani Miteva

Abstract: By § 7, item 2 of the Transitional and Final Provisions of the State Social Security Budget Act for 2026, Article 113a of the Health Act was introduced, effective as of 1 August 2026. The provision establishes a special extraordinary procedure for a new assessment by a Territorial Expert Medical Commission (TELK) in respect of an expert decision that remains legally effective where, in the course of pending criminal proceedings, information has been established indicating that the decision was issued on the basis of a document containing false information, a forged document or an altered document, without the new assessment being conditional upon a final determination that an offence has been committed or that the document in question is defective. The constitutionality of the new regulation is subject of Constitutional Case No. 17/2026 before the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, instituted upon an application by 53 Members of the 52nd National Assembly and admitted for consideration on the merits by an order of 4 August 2026. The present article examines Article 113a of the Health Act in light of the principles of the rule of law, legal certainty and proportionality and analyses its relationship with the existing mechanisms for reviewing expert medical decisions and protecting the public financial interest. Particular attention is paid to whether

the new procedure has an independent *ratio legis*, given that Article 95(1)(7) of the Social Security Code already allows pension payments to be suspended where information concerning an offence relevant to the entitlement to, or the amount of, the pension has been established. The article advances the thesis that a functional disconnect exists between the possible objectives of Article 113a of the Health Act and the legislative means chosen to achieve them, which calls into question the necessity and proportionality of the newly introduced extraordinary mechanism.

Keywords: medical assessment; Territorial Expert Medical Commission (TELK); National Expert Medical Commission (NELK); social security; legal certainty; stability of administrative acts; proportionality; *ratio legis*; constitutionality; persons with disabilities.

I. ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

При анализа на конституционносъобразността на дадена разпоредба от позитивното право Конституционният съд на Република България (КС) изхожда от духа на правната норма и на целия институт, част от който е и атакуваната разпоредба.[1]

В настоящия случай чл. 113а ЗЗ е част от правната уредба на медицинската експертиза, която има съществено значение за определяне на правното положение на лицата с увреждания.[2] Чрез експертните решения на ТЕЛК и НЕЛК здравословното състояние на лицето се превръща в правнорелевантен факт, с който законодателството свързва възникването, упражняването, изменението и прекратяването на широк кръг права. Именно поради това експертното решение има едновременно медицинско и социалноправно значение.

Социалното значение на решенията на ТЕЛК и НЕЛК се

[1] Решение № 3 от 8.02.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 16/2000 г.

[2] Повече относно пенсиите за инвалидност вж. в Средкова, Красимира. Осигурително право. София: Сиби, 2008, с. 430 и сл.; Мръчков, Васил. Осигурително право. София: Сиби, 2010, с. 300 и сл.

проявява най-ясно в обстоятелството, че тяхното правно действие надхвърля медицинската предпоставка за отпускане на пенсия за инвалидност.[3] Въз основа на установените с тях вид и степен на увреждане, процент трайно намалена работоспособност, срок на инвалидността и необходимост от чужда помощ възникват права в различни области на социалната закрила. Експертното решение е правнорелевантен факт за права в областта на общественото осигуряване, социалното подпомагане и социалните услуги, трудовата закрила, данъчните и транспортните облекчения, предоставянето на помощни средства и други форми на подкрепа за хората с увреждания. Поради това неговото действие има значение за цялостното социалноправно положение на лицето, а не само за едно конкретно осигурително плащане.[4]

Това обяснява и значението, което законодателят придава на *стабилитета* на експертните решения. Съгласно чл. 113, ал. 3 ЗЗ експертните решения, които не са обжалвани или по отношение на които редът за обжалване е изчерпан, са задължителни за всички лица, органи и организации. Стабилизирането на експертното решение създава *правна сигурност* както за лицето, така и за административните органи, които въз основа на него признават и предоставят съответните права. По този начин решението на ТЕЛК или НЕЛК се явява основа

[3] В съдебната практика се възприема виждането, че експертното решение на ТЕЛК има **двойствен характер**: индивидуален административен акт относно медицинската експертиза и едновременно с това официален удостоверителен документ относно установените в него медицински факти – така Решение № 4071 от 16.07.2012 г. на Административен съд София-град, Второ отделение, 35 състав, по адм. дело № 2221/2011 г.

[4] Относно правната сила на административните актове вж. **Дерменджиев**, Иван, **Костов**, Димитър, **Хрусанов**, Дончо. Административно право на Република България. Обща част. 5. доп. и прераб. изд. София: Сиби, 2012, с. 191 и сл.; относно действието по на административните актове вж. **Лазаров**, Кино. Административно право. 2. прераб. и доп. изд. София: Фенея, 2011, с. 89 и сл. и **Сивков**, Цветан. Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център на Медицинския университет – Плевен, 2013, с. 64 и сл.

за възникването и развитието на множество последващи правоотношения, които могат да продължат във времето и да имат съществено значение за социалната и икономическата сигурност на лицето.

Именно в този нормативен и социален контекст следва да бъде разглеждан чл. 113а ЗЗ. Разпоредбата не урежда обикновена процедура по медицински контрол, а въвежда *специален извънреден ред за ново произнасяне по експертно решение*, което продължава да поражда правно действие. Основанието за задействането на този ред не е промяна в здравословното състояние, изтичане срока на инвалидността или упражняване на правото на жалба, а наличие в рамките на наказателно производство на „*данни*“, че първоначалното решение е издадено въз основа на документ с невярно съдържание, неистински или неправилен документ.

Духът на разпоредбата може да бъде търсен в стремежа на законодателя да създаде възможност за реакция при съмнение, че предоставянето на права въз основа на експертно решение е било обусловено от порочна документална основа. В този смисъл нормата е насочена към *защита на публичния интерес*, включително интереса от законосъобразно разходване на средствата на държавното обществено осигуряване и от недопускане права, предназначени за лица с действително установени увреждания, да бъдат упражнявани въз основа на неистинска или невярна документация.

Тази цел сама по себе си е обществено оправдана. Тя обаче следва да бъде разглеждана в контекста със социалната функция на института на медицинската експертиза. Решението на ТЕЛК има значение, значително по-широко от това на административна предпоставка за извършване на плащане от бюджета. То удостоверява медицински статус, върху който е изграден широк комплекс от социални права и който в редица случаи има пряко значение за възможността на лицето да осигурява своето съществуване, лечение, социално включване и трудова реализация.

Поради това всяка правна възможност за извънредно поставяне под съмнение на *стабилизирано експертно решение* след-

ва да бъде разглеждана не само през призмата на защитата на публичните средства, но и с оглед функцията на медицинската експертиза като елемент от системата на социалната държава. В разглеждания случай този баланс е особено съществен, тъй като чл. 113а ЗЗ допуска ново медицинско произнасяне още при наличие на „данни" в неприключило наказателно производство, без да изисква окончателно установяване на престъплението, порочността на документа или участието на освидетелстваното лице в противоправното поведение.

По този начин предназначението на чл. 113а ЗЗ следва да бъде разглеждано в пресечната точка между две различни обществени потребности – защитата на публичния интерес от неправомерно упражняване на социални права и необходимостта от стабилност и предвидимост на правното положение на хората с увреждания. Именно високото социално значение на експертните решения налага *извънредното* им преодоляване да бъде уредено чрез достатъчно ясни предпоставки и по начин, който не допуска непотвърдената информация от наказателното производство сама по себе си да се превръща в основание за дестабилизиране на цял комплекс права, произтичащи от признатия медицински статус.

Наред със социалното значение на експертните решения на ТЕЛК и НЕЛК следва да бъде отчетено, че **действащата нормативна уредба и преди приемането на чл. 113а ЗЗ съдържа редица механизми за защита на публичния интерес** от неправомерно упражняване на права, основани на медицинската експертиза.

На първо място, самите експертни решения подлежат на административен и съдебен контрол. Законът за здравето предоставя право на заинтересованите лица и органи, сред които изрично е посочен и НОИ, да оспорват решенията на органите на медицинската експертиза. Решенията на ТЕЛК подлежат на обжалване пред НЕЛК, а решенията на НЕЛК – пред административния съд. По този начин НОИ разполага със самостоятелна възможност да оспори решение, което намира за неправилно или необосновано.

На следващо място, стабилизирането на експертното

решение не означава неговата абсолютна неотменимост. Общият административнопроцесуален режим допуска възобновяване на производството по издаване на влязъл в сила административен акт при изрично предвидени извънредни основания.[5] Сред тях са случаите, когато по надлежния съдебен ред се установи престъпно деяние, дало отражение върху решаването на въпроса, както и когато административният акт е основан на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен. По този начин правният ред и преди приемането на чл. 113а ЗЗ е предвиждал възможност стабилитетът на административния акт да бъде преодолян именно при престъпление или порочност на документ, но при достигане на значително по-висока степен на установеност на относимия факт.

Особено съществена гаранция за защитата на публичния финансов интерес се съдържа в Кодекса за социално осигуряване. Съгласно чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО изплащането на пенсията се спира, когато се установят данни за извършено престъпление, които са от значение за правото или размера на пенсията. Нормата е предназначена именно за хипотеза, при която *наказателноправният факт все още не е окончателно установен*, но съществуват достатъчно данни той да постави под съмнение основателността или размера на осигурителното плащане. В зависимост от резултата от наказателното производство пенсията впоследствие се възобновява или прекратява.

---

[5] Повече относно възобновяването на административните производства вж. **Ключков**, Любомир. Възобновяването на административните производства и принципите на административното право и административния процес. – В: *Развитие на съвременното право – между установените традиции и желаната бъдеща реалност: сборник научни изследвания от юбилейна международна научна конференция*. Т. 2. Велико Търново: Университетско издателство „Св. св. Кирил и Методий“, 2023, с. 623–632. ISBN 978-619-208-360-1; **Ключков**, Любомир. Възобновяването по АПК и ЗАНН. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2025, 224 с.; **Сивков**, Цветан. Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център на Медицинския университет – Плевен, 2013, с. 232 и сл.; с. 200 и сл. относно отмяната на влезли в сила административни актове по административни производства.

Този механизъм осигурява необходимия баланс между защитата на публичния интерес и стабилитета на признатия медицински статус. Законодателят е предоставил възможност на НОИ да преустанови плащането още при наличие на данни за престъпление, без да изисква приключване на наказателното производство. Същевременно спирането има временен характер и не води само по себе си до промяна на медицинския статус на лицето. Така финансовият риск за държавното обществено осигуряване е ограничен за времето, през което се установява дали престъплението действително е извършено и дали то има отношение към правото или размера на пенсията.

На следващо място, когато отпадне основанието за получаване на пенсията, КСО предвижда възможност тя да бъде прекратена с изрично разпореждане на компетентното длъжностно лице. И тук законът не свързва автоматично една фактическа промяна с прекратяване на плащането, а изисква постановяване на самостоятелен административен акт в рамките на пенсионното производство.

Отделно от това, правната уредба на медицинската експертиза съдържа механизми за контрол още при издаването и движението на експертните решения. Решенията се съобщават и на заинтересованите публични органи, сред които НОИ, което именно позволява упражняването на предвидения от закона контрол и своевременното им оспорване.

От изложеното може да се направи извод, че защитата на публичния интерес от неправомерно упражняване на права, основани на експертни решения на ТЕЛК и НЕЛК, не е била оставена без правна уредба преди приемането на чл. 113а ЗЗ. Действащата нормативна уредба вече е предвиждала както предварителен и последващ контрол върху експертните решения, така и извънредни способи за преодоляване на техния стабилитет, когато по надлежния съдебен ред бъдат установени престъпление или порочност на документа. Наред с това КСО съдържа специален механизъм за незабавно обезпечаване на финансовия интерес на държавното обществено осигуряване още при наличие на данни за престъпление.

Именно наличието на тези механизми има значение при изследването на духа и целта на новия чл. 113а ЗЗ. В настоящия случай не е налице опит за запълване на нормативна празнота, при която до 1 август 2026 г. държавата е била лишена от възможност да реагира при съмнение за неправомерно придобито социално право. Правната уредба вече е предоставяла средства както за временно ограничаване на финансовия риск, така и за окончателно преодоляване на стабилизирания административен акт при надлежно установяване на релевантните пороци.

Наред с описаните механизми законодателят въвежда специален ред за защита на публичния интерес – този по чл. 113а ЗЗ. Неговото приложение е свързано с наличието на образувано наказателно производство за престъпление, извършено „*при или по повод*“ издаването на експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК, в хода на което са установени данни, че решението е издадено въз основа на документ с невярно съдържание, неистински или преправен документ. При осъществяване на тези предпоставки НОИ изпраща действащото експертно решение чрез съответната РКМЕ до ТЕЛК за ново произнасяне, което се извършва въз основа на актуална медицинска документация и след преглед на лицето.

Особеното при този нов правен ред е, че той не е поставен в зависимост от окончателното установяване на престъплението или на порочността на документа. Законодателят не изисква наличие на влязъл в сила съдебен акт, а свързва задействането на процедурата с по-ранен момент – наличието на „*данни*“ в рамките на висящо наказателно производство. По този начин правната последица настъпва преди разрешаването на въпроса дали престъплението действително е извършено, дали конкретният документ е неистински, преправен или с невярно съдържание и дали този документ е имал съществено значение за съдържанието на първоначалното експертно решение.

Правната последица също се различава от вече съществуващите способи за защита на публичния интерес. Чл. 113а ЗЗ не предвижда временно преустановяване на конкретно со-

циалноосигурително плащане, нито възобновяване на административното производство след надлежно установяване на порок в експертното решение. Предвидено е *ново медицинско произнасяне* по действащо експертно решение, което може да доведе до промяна на признатия медицински статус на лицето и по този начин да засегне не само пенсионното право, а и останалите права, за които решението на ТЕЛК или НЕЛК има правно значение.

Именно тази особеност отличава чл. 113а ЗЗ от вече съществуващите механизми. Докато те са насочени или към временно обезпечаване на конкретния публичен финансов интерес, или към последващо преодоляване на стабилизирания административен акт при установен по надлежния ред порок, новата разпоредба допуска намеса в самия медицински статус още на етап, в който релевантните наказателноправни факти не са окончателно установени. Това налага да бъде изяснено *каква самостоятелна правна функция изпълнява чл. 113а ЗЗ и каква необходимост е обусловила въвеждането на този допълнителен способ при вече съществуваща уредба за защита както на публичния финансов интерес, така и на законосъобразността на експертните решения***.**

II. ОТНОСНО АРГУМЕНТИТЕ НА ВНОСИТЕЛИТЕ

Вносителите правилно изхождат от разбирането, че легитимността на преследваната цел не е достатъчна, за да обоснове конституционносъобразността на избраното средство. Предотвратяването на измами в медицинската експертиза и защитата на средствата на държавното обществено осигуряване безспорно представляват цели от обществен интерес. Правилно е отчетено, че въпреки това редица въпроси се пораждат от начина, по който законодателят е свързал наличието на непотвърдени в наказателния процес „данни“ с автоматично задействане на задължително ново произнасяне по вече стабилизирано експертно решение.

Съществен порок на правната уредба представлява липсата на необходимата юридическа прецизност при формули-

рането на фактическия състав на разглежданата разпоредба. Притеснителна е липсата на юридическа прецизност в текста на процесната разпоредба.

Чл. 113а ЗЗ е формулиран по начин, който поражда множество въпроси относно приложното му поле и реда за неговото прилагане. Тези въпроси засягат основни елементи от фактическия състав на нормата.

На първо място, законодателят е използвал формулировката престъпление, извършено „*при или по повод*“ издаването на експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК. Съдържанието и обхватът на тази връзка не са конкретизирани. Не е ясно дали престъплението следва да бъде извършено непосредствено в производството по издаване на конкретното експертно решение, или е достатъчна по-широка фактическа връзка с дейността на съответната ТЕЛК, лечебно заведение, лекар или друго лице, участвало в събирането и представянето на медицинската документация. Понятието „*по повод*“ по естеството си допуска по-широко тълкуване, което при липса на допълнителни нормативни критерии създава неяснота относно границите, в които може да бъде задействано извънредното ново произнасяне.

Тази непрецизност е още по-отчетлива доколкото наличието на наказателно производство само по себе си не установява връзка между конкретен документ и конкретно експертно решение. При разследване например на престъпна дейност, свързана с работата на определена медицинска комисия или лечебно заведение, чл. 113а ЗЗ не дава ясен отговор дали е необходимо да бъдат установени конкретни данни, свързващи съмнителния документ с експертното решение на определено лице, или е допустимо самият факт, че решението е издадено в рамките на дейността, предмет на наказателното производство, да доведе до повторно освидетелстване на всички засегнати лица. *Така например*, ако наказателното производство е свързано с дейността на ТЕЛК към голяма университетска болница, в която в рамките на една година са постановени 1500 експертни решения, от текста на чл. 113а ЗЗ не може да се установи дали за всяко от тези решения след-

ва да има индивидуализирани данни за конкретен порочен документ, или е допустимо самото включване на дейността на комисията в предмета на разследването да доведе до повторно освидетелстване на всички 1500 лица.

На следващо място, неяснота създава препращането към срока по чл. 115, ал. 1, изречение първо КСО. Посочената разпоредба урежда петгодишна давност за вземанията на НОИ за неправилно извършени осигурителни плащания, надвзети пенсии и други вземания, считано от 1 януари на годината, следваща годината, за която се отнасят. Чл. 113а ЗЗ използва този давностен срок като срок, в който НОИ следва да изпрати експертното решение за ново произнасяне.

По този начин срок, чиято правна функция е да ограничи във времето възможността за реализиране на публично вземане, е използван за определяне на времевите граници на производство по медицинска експертиза. Двата института имат различен предмет и предназначение. Давността по чл. 115 КСО се отнася до вземания на НОИ, докато производството по чл. 113а ЗЗ има за предмет действащ експертен медицински акт и актуалното здравословно състояние на лицето.

Това препращане поражда и конкретни **практически въпроси**. Не е ясно от коя година следва да се изчислява срокът, когато въз основа на едно експертно решение са извършвани осигурителни плащания през няколко последователни години. Не е ясно дали различните плащания пораждат отделни начални моменти за срока и как това се отразява върху възможността едно и също експертно решение да бъде изпратено за ново произнасяне. Допълнително, чл. 113а ЗЗ едновременно изисква срокът на валидност на решението да не е изтекъл, което поставя въпроса за съотношението между срока на действие на медицинския акт и давностния срок за вземанията на НОИ.

Наред с това от нормата не става ясно кой установява наличието на „*данни*“, с какъв акт тази преценка се обективира и по какъв ред достига до НОИ. Не е определено дали преценката следва да бъде направена от прокурор, разследващ орган, съд или от самия НОИ въз основа на предоставена му инфор-

мация. Липсва и нормативно установен минимален доказателствен праг. Не може да бъде изведено дали за приложението на чл. 113а ЗЗ е достатъчно първоначално сведение, свидетелско твърдение или оперативна информация, или е необходимо заключение на експертиза, привличане като обвиняем или друг процесуален акт, който придава по-висока степен на обоснованост на съмнението.

Открит остава и въпросът какво точно се включва във формулировката, че решението е „*издадено въз основа*“ на порочен документ. Не е посочено дали документът трябва да е имал определящо значение за медицинския извод или е достатъчно да е бил част от медицинската документация. Не е изяснено дали нормата се прилага и когато останалите документи сами по себе си са достатъчни да обосноват същия процент трайно намалена работоспособност или същия вид и степен на увреждане.

Нормата не дава ясен отговор и относно правното положение на първоначалното експертно решение между момента на изпращането му от НОИ и постановяването на новото решение на ТЕЛК. Законът не предвижда изрично, че първото решение се отменя, обезсилва или спира да действа. Едновременно с това самото му изпращане за ново произнасяне е способно да постави под съмнение признатия медицински статус на лицето и правата, произтичащи от него.

Не са уредени достатъчно ясно и последиците при последващо прекратяване на наказателното производство или при постановяване на оправдателна присъда. Не е посочено как подобен резултат се отразява върху вече проведеното ново медицинско освидетелстване, дали предходният правен статус се възстановява и как се уреждат правата, които междувременно могат да са били засегнати.

Така приложението на чл. 113а ЗЗ предполага предварително разрешаване по тълкувателен път на значителен брой въпроси: какво означава престъпление, извършено „при или по повод“ издаването на решението; каква връзка трябва да съществува между наказателното производство, конкретния документ и конкретното експертно решение; какъв е необ-

ходимият доказателствен праг за наличие на „данни“; кой орган извършва тази преценка; с какъв акт тя се обективира; как се определя срокът чрез препращането към чл. 115, ал. 1 КСО; какво е значението на спорния документ за крайния медицински резултат; какво е действието на първоначалното решение до новото произнасяне и какви са последиците при отпадане на наказателноправното основание за започване на процедурата.

При това с процесната разпоредба се установява правна възможност за извънредна намеса в стабилизирано правно положение, способна да засегне широк кръг социални права. Именно поради това предпоставките за приложението ѝ би следвало да могат да бъдат изведени непосредствено и достатъчно ясно от закона, а не тяхното съдържание да бъде доизграждано при практическото му прилагане.

Тази нормативна непрецизност неизбежно създава предпоставки за противоречива административна и съдебна практика. Когато основни елементи от фактическия състав на една разпоредба не могат да бъдат изведени непосредствено от нейния текст, а следва да бъдат доуточнявани чрез тълкуване при всеки конкретен случай, еднаквото прилагане на закона зависи в значителна степен от преценката на отделния административен орган. При липса на ясно определени критерии различните органи могат да възприемат различно разбиране както относно съдържанието на понятието „данни“, така и относно необходимата връзка между наказателното производство, спорния документ и конкретното експертно решение, началния и крайния момент на срока, както и значението на документа за медицинския извод.

Подобна възможност за различно прилагане на една и съща правна норма е особено проблематична, когато не става въпрос за второстепенен процесуален въпрос, а за предпоставките, при които може да бъде поставено под съмнение вече стабилизирано правно положение. В зависимост от възприетото от съответния орган тълкуване едно лице може да бъде изпратено за ново освидетелстване още при наличие на първоначална информация в наказателното производство, докато

в друг сходен случай да се изисква значително по-висока степен на доказателствена обоснованост. Възможно е различно разбиране и относно това дали спорният документ следва да е бил определящ за експертното решение, или е достатъчно да е бил част от медицинската документация. Така еднакви или сходни фактически случаи могат да бъдат третирани по различен начин не поради различие в закона, а поради липса на достатъчно ясни законови критерии.

Именно тук нормативната неяснота се превръща от дефицит на законодателната техника в *предпоставка за административен произвол*. Когато законът не очертава достатъчно ясно границите на административната преценка, съдържанието на правната норма фактически се доизгражда от нейния правоприлагащ орган. Това е особено чувствително в настоящия случай, тъй като НОИ не просто прилага техническо правило, а чрез своето действие поставя началото на производство, което може да доведе до промяна на медицинския статус на лицето и до засягане на широк кръг права, основани на експертното решение.

При такава уредба рискът не се изчерпва с възникването на противоречива практика. Създава се и възможност различни лица, намиращи се в сходно фактическо положение, да бъдат третирани различно в зависимост от това как конкретният административен орган е разбрал съдържанието на неясната законова предпоставка. Именно това поражда опасност от произволно упражняване на предоставеното правомощие и поставя под съмнение предвидимостта на правните последици за адресатите на нормата.

В правовата държава пределите на административната намеса следва да бъдат определени предварително от закона. Колкото по-интензивно е възможното засягане на признато правно положение, толкова по-ясни следва да бъдат предпоставките, при които държавният орган може да се намеси. Чл. 113а ЗЗ не отговаря в достатъчна степен на това изискване, доколкото оставя съществени елементи от приложното му поле да бъдат изясняване едва в процеса на неговото прилагане.

Налице е и пряко противоречие между оспорената разпоредба и основополагащия за административното право принцип на *стабилитет на административните актове*, израз на който е и чл. 113, ал. 3 ЗЗ, придаващ задължителност на експертните решения, за които срокът за обжалване е изтекъл или редът за обжалване е изчерпан. Административнопроцесуалният кодекс допуска преодоляването на стабилитета при престъпление или подправен документ при наличието на определени материални и процесуални предпоставки и при съдебно установяване на релевантните факти. При решения, потвърдени със съдебен акт, въпросът за стабилитета е още по-чувствителен, тъй като административното действие не следва функционално да неутрализира резултата от приключил съдебен контрол, без да е използван установеният извънреден ред за преодоляване на силата на съдебното решение.

Процесната разпоредба променя баланса между възможността на държавата да коригира неправомерно възникнали правни последици и изискването вече стабилизираните административни актове да бъдат зачитани. Когато това се извършва при по-нисък праг от предвидения в общия режим за извънредно преодоляване на административните актове, се създава риск стабилитетът да се превърне от общ принцип в условно и лесно преодолимо състояние. Именно това е несъвместимо с функцията му като гаранция за правната сигурност.

На следващо място, основателен е и доводът, че актуалното медицинско освидетелстване не е годно непременно да установи историческия факт, който е породил съмнението. ТЕЛК, произнасящ се по чл. 113а ЗЗ, работи с актуална медицинска документация и извършва *текущ преглед*. Този преглед може да установи здравословното състояние към момента на новото освидетелстване, но не може сам по себе си да установи дали конкретен документ, представен години по-рано, е бил истински, дали съдържанието му е отговаряло на фактическата действителност към онзи момент и дали първоначалната медицинска оценка е била правилна. Здравословното състояние може междувременно да се е подобрило или

влошило. Поради това атакуваната уредба смесва две различни задачи – проверката на предполагаема документна измама и оценката на актуалното здравословно състояние, – без да обосновава защо втората е необходимо и подходящо средство за разрешаване на първата.

Следва да се подкрепят и аргументите на вносителите относно специалната конституционна закрила на хората с увреждания. Експертното решение на ТЕЛК или НЕЛК не се изчерпва с функцията на медицинска предпоставка за отпускане на пенсия за инвалидност. То е правнорелевантен факт за широк кръг права в областта на социалното подпомагане, социалните услуги, данъчните и транспортните облекчения, помощните средства и трудовата закрила. Поради това инициираното от НОИ повторно освидетелстване би могло да произведе последици извън системата на държавното обществено осигуряване и да постави под несигурност *цял комплекс права* на лице, чието участие или знание относно твърдяното престъпление, законът не изисква.

III. RATIO LEGIS НА ОСПОРЕНАТА РАЗПОРЕДБА

Наред с тези аргументи чл. 113а ЗЗ страда от по-фундаментален недостатък: не се открива ratio legis на създадената извънредна процедура. От разпоредбата и от нейното място в нормативната система не би могло да се изведе *каква необходима правна функция изпълнява задължителното незабавно преосвидетелстване, която не може да бъде изпълнена чрез вече съществуващите правни механизми*.

Този въпрос се откроява особено отчетливо при съпоставянето на чл. 113а ЗЗ с чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО. Съгласно последната разпоредба пенсията се спира, когато се установят данни за извършено престъпление от значение за правото или размера на пенсията. Законодателят следователно вече е предвидил специален механизъм за точно онази рискова ситуация, която стои в основата на новия чл. 113а ЗЗ – наличие на данни за престъпление, способно да постави под съмнение правото или размера на осигурителното плащане. Механизмът по КСО

позволява публичният финансов интерес да бъде защитен незабавно, без да се изчаква приключването на наказателното производство и без междувременно да се дестабилизира медицинският статус на лицето.

Следователно, ако ratio legis на чл. 113а ЗЗ се търси в защитата на бюджета на държавното обществено осигуряване и предотвратяването на бъдещи неправомерни плащания, **тази цел вече е обезпечена** от чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО. При наличие на предпоставките плащането може да бъде преустановено до изясняване на относимите обстоятелства. Не е необходимо за постигането на тази финансова защитна цел едновременно да бъде предизвикано ново медицинско освидетелстване и да бъде поставено под съмнение стабилизираното експертно решение.

Ако, от друга страна, целта на чл. 113а ЗЗ е да бъде установено дали при издаването на първоначалното експертно решение е извършено престъпление или дали определен документ е неистински, преправен или с невярно съдържание, новото произнасяне на ТЕЛК не е годно средство за постигането ѝ. ТЕЛК не е наказателен съд и не разполага с компетентност да установява с окончателна сила престъплението, авторството или документната неистинност. Тези въпроси принадлежат на наказателното производство, чието наличие именно е предпоставка за задействането на чл. 113а.

Ако целта е да бъде установено дали първоначалното експертно решение е било материалноправилно към момента на издаването му, актуалният преглед и актуалната медицинска документация също не дават непременно отговор на този исторически въпрос. Лице може действително да е отговаряло на условията за определен процент трайно намалена работоспособност към датата на първоначалното освидетелстване, но към датата на новия преглед състоянието му да се е подобрило. Обратното също е възможно. Новото решение установява *настоящото* здравословно състояние, но не възпроизвежда с необходимата достоверност фактическата ситуация към момента на старото решение.

Ако целта е да се провери актуалното здравословно състояние на лицето, остава необяснено защо именно наличието на

неприключило наказателно производство и неопределени „*данни*“ за документно престъпление са достатъчно основание за извънредно и задължително преосвидетелстване. При такава цел законодателят би следвало да установи общи, медицински обусловени и еднакво приложими основания за контролно освидетелстване, а не да свързва актуалната медицинска оценка с процесуално обстоятелство, което може впоследствие да се окаже неоснователно.

Така при всяка от възможните цели на нормата се разкрива *функционален разрив между преследвания резултат и избраното средство*. Финансовият риск би могъл да бъде обезпечен по реда на чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО; престъплението и порочността на документа се установяват в наказателния процес; историческата правилност на старото решение не се доказва непременно чрез текущ медицински преглед; актуалното здравословно състояние само по себе си не обяснява необходимостта наказателното производство да бъде поставено като предпоставка за задействане на процедурата. Именно тази липса на ясно самостоятелно ratio legis според е съществен допълнителен аргумент за несъразмерността на атакуваната уредба.

Не е без значение и законодателната история, на която се позовават вносителите. Между първо и второ гласуване е било предложено повторното произнасяне да бъде обусловено от влязъл в сила съдебен акт, установяващ порочността на документа и неговото съществено значение за решението, като за периода на висящото наказателно производство защитата на осигурителните фондове да се осъществява чрез временно спиране на плащането по чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО. Отхвърлянето на тази конструкция е относимо не само като доказателство, че е съществувало по-щадящо средство. То показва, че законодателят е бил изрично поставен пред възможността финансовият риск да бъде обезпечен без предварително дестабилизиране на експертното решение, но е предпочел по-интензивната намеса, без от нормата да се извежда допълнителна функция, която да оправдае тази намеса.

Въпросът за необходимостта от чл. 113а ЗЗ поставя и по-фундаменталния въпрос *дали оспорената разпоредба изобщо*

изпълнява самостоятелна нормативна функция, която не е вече обезпечена от действащата правна уредба. Налице е вече действащ специален институт, който позволява на НОИ да реагира именно при данни за престъпление относимо към пенсионното право. Когато публичният финансов интерес може да бъде поставен под временна защита до приключване на наказателното производство, законодателят следва да обоснове защо е необходимо преди установяване на престъплението да бъде задействана и процедура, способна да промени медицинския статус и широк кръг свързани социални права. Такава самостоятелна необходимост не се открива в атакуваната разпоредба.

Поради това изискването за необходимост като елемент на принципа на съразмерност не е изпълнено. При липса на ясно ratio legis за допълнителната и незабавна дестабилизация на експертното решение чл. 113а ЗЗ въвежда тежест, която надхвърля необходимото за защита на заявения публичен интерес. При това тежестта се понася от лице с увреждане независимо от неговото знание, вина или участие, а последиците могат да засегнат не само пенсионното плащане, а цял комплекс от права, основани на експертното решение.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Искането на 53 народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 113а ЗЗ поради несъответствие с принципите на правовата държава, правната сигурност и съразмерността, с конституционната закрила на правото на обществено осигуряване и на хората с увреждания, както и с изискванията за ефективна правна защита е основателно.

Към аргументите, вече изведени от вносителите на искането следва да бъде добавено, че при съпоставяне на атакуваната разпоредба с вече действащия чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО не се установява ratio legis на задължителното повторно медицинско освидетелстване преди приключване на наказателното производство доколкото публичният финансов интерес

може да бъде защитен чрез спиране на пенсионното плащане; наказателноправните факти подлежат на установяване в наказателния процес; а текущото медицинско освидетелстване не е необходимо и не е непременно годно да установи историческата правилност на първоначалното експертно решение.

Поради това атакуваната норма създава допълнителна интензивна намеса в правно положение, основано на стабилизирано експертно решение, без да е налице самостоятелна функция, която да оправдае тази намеса.

Към това следва да се добави и съществената нормативна непрецизност на чл. 113а ЗЗ. Неяснотите засягат три основни групи въпроси: основанието за задействане на извънредното ново произнасяне, включително необходимата връзка между наказателното производство, спорния документ и конкретното експертно решение; компетентния орган, процесуалната форма и доказателствения праг, при които се установява наличието на относимите „данни"; както и правните последици от започването и развитието на процедурата, включително действието на първоначалното експертно решение и времевите предели на намесата. Тези въпроси засягат самите предпоставки и последици на извънредния механизъм.

При подобна уредба значителна част от съдържанието на нормата неизбежно ще бъде доизграждана в процеса на нейното практическо прилагане. Това създава реална предпоставка за формиране на противоречива административна и съдебна практика, доколкото различните органи могат да възприемат различно разбиране относно необходимия доказателствен праг, връзката между наказателното производство и конкретното експертно решение, както и относно момента и условията, при които НОИ следва да предприеме действието по чл. 113а ЗЗ.

Нормативната неяснота по този начин се превръща в предпоставка за административен произвол. Когато законът не определя достатъчно ясно границите на административната преценка, съществува риск сходни фактически случаи да бъдат третирани различно в зависимост от разбирането на конкретния правоприлагащ орган. Този риск е особено значим

предвид обстоятелството, че действието на НОИ по чл. 113а ЗЗ поставя началото на производство, което може да доведе до промяна на медицинския статус на лицето и да засегне не само пенсионното плащане, а цял комплекс от права, основани на експертното решение.

Липсата на ratio legis на атакуваната разпоредба не следва да бъде разглеждана изолирано от начина, по който е формулиран нейният фактически състав. Налице са едновременно липса на необходимост от новия извънреден механизъм и липса на ясни нормативни критерии за неговото прилагане. Съчетанието на тези два дефицита засилва извода, че чл. 113а ЗЗ въвежда интензивна намеса в правно положение, основано на стабилизирано експертно решение, без правната уредба да очертава по ясен, предвидим и безпротиворечив начин както самостоятелната функция на тази намеса, така и пределите, в които тя може да бъде осъществявана.

АДВОКАТСКИ ПРЕГЛЕД
Брой 5 / септември – октомври 2026 г.
Висш адвокатски съвет

Технически редактор *Людмила Никова*
Коректор *Нина Джумалийска*
Предпечат *Ивайла Пеева*

Редакционна колегия
Ангел Калайджиев, главен редактор
Таня Градинарова,
Иван Стойнев,
Петя Митрева,
Гергана Иванова

Ръкописи не се рецензират и не се връщат.

Изданието се разпространява безплатно
чрез адвокатските съвети.
Хонорари на адвокати не се изплащат.

Адрес на редакцията
Висш адвокатски съвет
София, 1000, ул. „Калоян“ 1А
Тел.: 02 987 55 13, 02 986 28 61; факс: 02 987 65 14
e-mail: adv.pregled@vas.bg
www.vas.bg

Изданието е осъществено от
„Алто комюникейшънс енд пъблишинг“ ООД
София, бул. „Васил Левски“ № 31
тел.: 02 943 87 16; e-mail: office@alto-pr.com