РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,
e-mail:arch@vas.bg

Изх. № 935

Дата: 21.10.2026 г.

ДО
52-РО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
52_kpv@parliament.bg

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,
представляван от председателя
адв. Стефан Марчев

ОТНОСНО:
Законопроект за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата,
със сигнатура 52-654-01-143 от 17.09.2026 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

На 17.09.2026 г. в Народното събрание е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата със сигнатура 52-654-01-143 (*по-долу само „Законопроекта“*), който е публикуван и на интернет страницата на Народното събрание.

На основание чл. 122, ал. 1, т. 11 от Закона за адвокатурата, и в изпълнение на Решение № 276/24.09.2026 г. на Висшия адвокатски съвет, от името на ВАдвС изразявам следното становище по законопроекта:

Предложеният законопроект предвижда създаване на нова ал. 6 към член 25 със следното съдържание:

„(6) *За представителство пред административни органи, лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги, пълномощното по ал. 1 се съставя в обикновена писмена форма, освен ако в закон изрично е предвидено друго*."

В мотивите е посочено, че законопроектът цели да бъде преодоляна порочната практика, при която централни, териториални и общински администрации масово отказват да зачитат редовността на стандартното писмено адвокатско пълномощно, като самоволно изискват нотариална заверка на подписа на клиента, въпреки че чл. 25, ал. 1 от ЗА урежда изрично формата на упълномощаване като обикновена писмена и не изисква намесата на нотариус. Същевременно в мотивите към законопроекта се признава, че по същество новата ал. 6 не създава ново правило, а изрично пресича възможността принципите на Закона за адвокатурата да бъдат заобикаляни чрез „*вътрешни практики, указания или субективни тълкувания на отделни ведомства*".

Съображения, че административни органи системно не спазват закона, за разлика от съдилищата, които приемали безусловно редовността на писменото адвокатско пълномощно, не са достатъчни, за да обосноват създаването на разпоредба, която ненужно да повтори в чл. 25, ал. 6 вече съществуващото ясно правило, което се съдържа в чл. 25, ал. 1 от ЗА и което е намерило своето ясно и недвусмислено процесуално изражение в чл. 32 и 33 ГПК, чл. 93 НПК и чл. 18, ал. 1 във вр. с чл. 32 и 33 ГПК.

1. Съгласно разпоредбата на чл. 25, ал. 1 ЗА *„Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз представлява своя клиент въз основа на писмено пълномощно"*.

Правилото на чл. 25, ал. 1 от ЗА урежда общото изискване за *писмена форма* за упълномощаване на адвокат за представителство на клиента в рамките на упражняваната от адвоката професионална дейност.

Разпоредбата на чл. 25, ал. 1 от ЗА е част от Глава Шеста – „*Упражняване на адвокатска професия"*.

В какво се състои упражняването на адвокатската професия изяснява чл. 24, ал. 1 ЗА, като разпоредбата на чл. 24, ал. 1, т. 3 ЗА предвижда, че

„Упражняването на адвокатската професия включва: ... 3. Представителство на доверителите и подзащитните и защита и правата и законните им интереси пред органите на съдебната власт, административни органи и служби, както и пред физически и юридически лица.“

От разпоредбата на чл. 24, ал. 1, т. 3 от ЗА не остава съмнение, че „представителството“ на доверителите и подзащитните се осъществява от адвокат не само пред органите на съдебната власт, но и пред всички административни органи и служби, както и пред всички физически и юридически лица, като формулировката относно това пред кои трети лица се осъществява представителството, е възможно най-широка, за да няма съмнение, че обхваща абсолютно всички правни субекти и всяко представителство на адвокат в защита на неговия доверител.

2. От систематичното място и анализа на двете разпоредби е ясно, че адвокатът въз основа на писмено пълномощно, каквото е предвидено в чл. 25, ал. 1 ЗА, може да осъществява всяко представителство по чл. 24, ал. 1, т. 3 ЗА (като част от извършваната от него дейност), независимо пред какъв орган, в рамките на какво производство, пред какъв субект или организация. Нещо повече – „административните органи и служби“, към които вносителите на законопроекта са насочили особено внимание с предлаганата нова разпоредба на чл. 25, ал. 6 ЗА, са посочени изрично като „адресати“ на упражняваната от адвоката представителна власт в защита на права и интереси на доверителите на адвоката (неговите клиенти).

3. Няма съмнение, че когато в закон е предвидена писмена форма, то това е тъкмо „обикновена“ писмена форма. Понятието „обикновена писмена форма“ не е легално, а е изведено от практиката и доктрината, за да се направи ясно отграничение от квалифицираните писмени форми за упълномощаване – писмената форма с нотариална заверка на подпис (например чл. 26, ал. 1 ТЗ) и писмената форма с нотариална заверка на подпис и съдържание, извършени едновременно (чл. 37 ЗЗД). По дефиниция нотариалните удостоверявания предполагат съществуване на писмено изявление и положен подпис на неговия автор, което следва да бъде удостоверено от нарочен орган с удостоверителна компетентност – нотариус.

Ето защо всички случаи, в които не е предвидено изрично изискване за нотариално удостоверяване на подпис или на подпис и на съдържание, извършени едновременно, а се изисква „писмена форма“ за упълномощаване (а и за всеки друг вид сделка), тази предвидена в закона „писмена форма“ се

счита спазена, когато самото изявление е в писмена форма и е пописано от своя автор, без изискване за каквито и да било допълнителни заверки, регистрации, вписвания и пр. Създаването на ново правило в чл. 25, ал. 6 ЗА, което да дублира разпоредбата на чл. 25, ал. 1 от ЗА, но с употребата на израза „обикновена писмена форма“, освен ненужно, може да се окаже предпоставка за противоречиво тълкуване и пораждане на съмнения за смисъла на чл. 25, ал. 1 от ЗА – каквито не съществуват. Ако бъде приет предлагания нов текст и се предвиди, че освен „писмена форма“ за адвокатското пълномощно по чл. 25, ал. 1 от ЗА, съществува и „обикновена писмена форма“ за пълномощно за представителство пред административни органи, лица, осъществяващи публични функции и организации, предоставящи обществени услуги, то „писмената форма“ по чл. 25, ал. 1 от ЗА очевидно ще се окаже по-различна от обикновената писмена форма (писмено изявление и положен подпис на неговия автор) по чл. 25, ал. 6 ЗА, което ще постави въпроса какво допълнително е необходимо на „обикновената писмена форма“.

4. Въведената в чл. 25, ал. 1 от ЗА писмена форма на адвокатското пълномощно е форма за действителност и касае възникването на представителна власт за адвоката, като съгласно специалното правило на чл. 25, ал. 2 ЗА писмената форма за упълномощаване се счита спазена, когато изявлението за упълномощаване на адвоката е направено *устно* в съдебно заседание и е вписано в съдебния протокол.

Тази уредба в действащия Закон за адвокатурата, в исторически план съществува от 1888 г.[1], когато е приет първия Закона за адвокатите и като нормативна традиция преминава през Закона за адвокатурата от 1925 г., Указите за адвокатурата, уреждали дейността на адвокатурата в годините на социализма и Закона за адвокатурата от 1991 г., като сега е част и от действащия Закона за адвокатурата от 2004 г.

През целия този период у нас не е имало никакво съмнение че упълномощаването на адвокат за всяко представителство на неговия клиент, независимо пред какви органи и лица, се извършва с писмено пълномощно.

5. Основното съображение на вносителите на Законопроекта за предлаганото изменение е процесуалното представителство, осъществявано от адвокати пред административни органи, които отказвали да зачетат действителността на писменото пълномощно и така подлагат адвокатите и техните клиенти на недопустим и непропорционален административен натиск.

[1] Съгласно чл. 18 от Закона за адвокатите от 1888 г. *„адвокатите водят граждански дела или по словесно заявление на доверителите в съда, или по писана довереност…“.*

Правилата, уредени в Закона за адвокатурата относно писмената форма на пълномощното за представителство адвокат, са намерили своето нормативно изражение и в процесуалните закони - чл. 33 ГПК, респ. чл. 93 НПК, чл. 18, ал. 1 АПК във вр. с чл. 33 ГПК, където правилото е същото – упълномощаването на адвоката става с пълномощно в писмена форма.

Административно процесуалният кодекс (АПК) в разпоредбата на чл. 18, озаглавена *„Представителство на граждани и организации“,* съдържа както общо правило – чл. 18, ал. 1, така и специално правило – чл. 18, ал. 2, което разширява възможността и кръга за представителство пред административни органи.

Общото правило на чл. 18, ал. 1 АПК, съгласно което *„Гражданите и организациите се представляват по закон и по пълномощие по реда на Гражданския процесуален кодекс***“, препраща изцяло към реда на ГПК,** без да прави разлика дали това представителство се осъществява пред административен орган или пред съда.

Редът на ГПК за представителство по пълномощно, към който препраща чл. 18, ал. 1 АПК за всички случаи на представителство пред АПК, е уреден в чл. 32 ГПК – относно кръга на представителите по пълномощно (адвокати; родители, деца или съпруг; юрисконсулти или други служители с юридическо образование; областните управители; други лица, предвидени в закон), и в чл. 33 ГПК – относно писмената форма на упълномощаването.

Разпоредбата на чл. 18, ал. 2 АПК разширява кръга на представителите по пълномощно (които по силата на общото правило на чл. 18, ал. 1 АПК са лицата по чл. 32 ГПК) – като предвижда възможност представителство **само пред административните органи** да могат да извършват ***„и други граждани и организации“.*** По смисъла на чл. 18, ал. 2 АПК *„други граждани и организации“* не са лицата по чл. 32 ГПК (адвокатите; родители, деца или съпруг; юрисконсулти или други служители с юридическо образование; областните управители; други лица, предвидени в закон), които могат да представляват по принцип във всички производства по АПК въз основа на писмено пълномощно, а са всички други лица (граждани и организации), извън кръга по чл. 32 ГПК. И тъй като тези „други граждани и организации“ не са адвокати, близки роднини или юрисконсулти, за тях законът е въвел по-тежка и специална формата на пълномощното – *писмено пълномощно с нотариална заверка на подписа.*

6. От прегледа и анализа на действащата уредба няма съмнение, че предвидената в чл. 25, ал. 1 ЗА писмена формата на адвокатското пълномощно важи за всяко представителство от адвокат при упражняване на професията му

по чл. 24, ал. 1, т. 3 ЗА, включително пред административните органи и служби.

Това правило на чл. 25, ал. 1 ЗА е намерило своя ясен процесуален израз в чл. 32 и 33 ГПК, към които препраща и чл. 18, ал. 1 АПК.

Изключение от писмената форма за упълномощаване на адвокат има само когато законът изисква това и то само в случаите, в които законът изисква „особена форма на сделката“, за която се дава пълномощното и в този случай пълномощното следва да е в същата „*особена форма“* – чл. 37 ЗЗД (за упълномощаването за извършване на сделки в недвижими имот), чл. 42, ал. 2, изр. 2 ЗЗД (за формата на потвърждаването, която следва формата на упълномощаването за сключване на договор) и др.

7. Съгласно чл. 26, ал. 1 и чл. 28, ал. 2, т. 1-2 от ЗНА изработването на нормативен акт се подчинява на принципите на необходимост, обоснованост и пропорционалност, като мотивите задължително трябва да посочват причините, налагащи приемането, и целите, които се поставят. В случая в самите мотиви се съдържа признание за липсата на необходимост, която да оправдае приемането на предложената нова ал. 6 на чл. 25 ЗА.

Незаконосъобразната практика на отделни централни или общински администрации, които не знаят или не желаят да прилагат ясната и безпротиворечива уредба на чл. 25, ал. 1 ЗА и чл. 18, ал. 1 ЗА във вр. с чл. 32 и 33 ГПК, не е основание законодателни изменение.

Преодоляването на незнанието и некомпетентността на административните органи на държавата, което води до недопустим административен натиск и тежест върху гражданите и организациите, представлявани по пълномощно от адвокати, се преодолява чрез организационни мерки – прецизен подбор на служителите в администрацията, обучение и повишаване на изискванията към работата на служителите в администрацията, както и чрез мерки за контрол върху дейността на администрацията от вътрешни контролни органи.

Защитата от страна на гражданите срещу некомпетентността и произвола на администрацията се извършва чрез обжалване на незаконосъобразните й действия и инстанционен контрол върху актовете й, както и чрез ангажиране на отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконосъобразни действия и актове на административните й органи.

С оглед на гореизложеното, Висшият адвокатски съвет не подкрепя внесения в Народното събрание Законопроект за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата, със сигнатура 52-654-01-143 от 17.09.2026 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Моля в хода на обсъжданията на законопроекта да имате предвид изложените в настоящото становище съображения, като заявяваме готовност Висшият адвокатски съвет да изпрати свой представител, който да вземе участие в обсъжданията.

В тази връзка Ви моля да ни уведомите за датата и дневния ред на заседанието на Комисията по правни въпроси, в което предстои законопроектът да бъде разгледан.

С УВАЖЕНИЕ,

STEFAN NIKOLAEV MARCHEV

Digitally signed by STEFAN NIKOLAEV MARCHEV
Date: 2026.10.21 15:43:36 +03'00'

АДВ. СТЕФАН МАРЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ