



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## **ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 962

Дата 23.11.2022 г.

**ДО**  
**МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО**

**КОПИЕ:**  
**ДО**  
**МИНИСТЪРА НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ**

**ДО**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**на ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,**  
представяван от председателя –  
адв. д-р Ивайло Дерменджиев

**относно:**

Отправено от Софийски районен съд  
запитване по чл. 267 ДФЕС (дело „Ем акаунт  
БГ“ ЕООД, С-438/22 по описа на Съда на  
Европейския съюз)

**УВАЖАЕМИ Г-Н МИНИСТЪР,**

На 11.10.2022 г. на вниманието на Висшия адвокатски съвет беше отнесено съобщение за отправено от състав на Софийския районен съд

запитване по чл. 267 ДФЕС, по което е образувано преюдициално дело пред Съда на Европейския съюз - „ЕМ акаунт БГ“ ЕООД, С-438/22. Запитването има за предмет прилагането на уредбата по чл. 101, пар. 1 и пар. 2 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) във връзка с уредбата на адвокатските възнаграждения в Република България. С оглед конституционната и законодателна уредба на адвокатурата като самоуправляваща се професионална общност и предвид правомощията на Висшия адвокатски съвет по Закона за адвокатурата, да определя с наредба минималните размери на адвокатските възнаграждения, бихме искали да представим на Вашето внимание проект за становище, което българската страна да представи в производството по дело „ЕМ акаунт БГ“ ЕООД, С-438/22.

## **I. Относно значението на отправеното преюдициалното запитване за Република България и необходимостта от изготвянето на позиция по делото**

1. Отправеното от Софийския районен съд запитване е второто след запитването по съединени дела *CHEZ Elektro Bulgaria*<sup>1</sup>, С-427/16 и С-428/16, в което чрез искане за тълкуване на елементи на правото на Европейския съюз в областта на единния вътрешен пазар и правния режим за защита на конкуренцията се поставя под въпрос съответствието на уредбата на адвокатските възнаграждения с правото на Европейския съюз. В производството по съединени, дела С-427/16 и С-428/16 Съдът на Европейския съюз очерта основните дефицити на уредбата на минималните адвокатски възнаграждения спрямо вече развитата от него практика по дела, които са имали за предмет преценка на националните регулации на адвокатската професия или други съсловни организации с подобен режим на регулация в държави – членки на ЕС. Като слабости на българската правна уредба той определи липсата на ясни подробно, развити законоустановени критерии за определяне размера на минималните адвокатски възнаграждения (i) и липсата на гаранции, че когато приема уредба на минималните адвокатски възнаграждения Висшият адвокатски съвет действа като публичен орган при защита на обществения интерес както на адвокатите, така и на потребителите на юридически услуги, и на доброто функциониране на правосъдието в по-широк план (ii).

2. Във визираното дело Съдът на ЕС посочи също, че регулация на

---

<sup>1</sup>ЕСС, Решение от 23 ноември 2017г. по съединени дела С-427/16 и С-428/16, *ЧЕЗ Електро България* АД срещу Йордан Коцев и „Фронтекс Интернешънъл“ ЕАД срещу и Емил Янакиев, ECLI:EU:C:2017:890

адвокатските възнаграждения, като тази установена в България, може да представлява ограничение на конкуренцията във вътрешния пазар и да попадне под действието на забраната по чл. 101, пар. 1 ДФЕС. Подобна констатация обаче не следва да се разглежда като равностойна на квалифицирането на тази регулация като забранена *ipso jure*. Практиката по прилагането на чл. 101 ДФЕС разкрива, че дори едно споразумение да влиза в обхвата на забраната, при спазване на определени условия то може да бъде изключено от полето на действие на забраната. В този контекст следва да бъде четено и решението на Съда на ЕС, доколкото в него изрично се определя, че тази уредба може да се разглежда като съвместима с правото на Съюза, ако възприетите в нея минимални задължителни размери на адвокатските възнаграждения са оправдани от легитимна цел и са пропорционални спрямо тази цел.

3. Като стъпва на решението по първото дело и като отразява развитието на българската съдебна практика по спорове, свързани с уредбата на минималните размери на адвокатските възнаграждения, запитването, по което е образувано дело С-438/12 „Ем акаунт БГ“, по същество цели да предизвика ново произнасяне на Съда на Европейския съюз относно съответствието на българската уредба с чл. 101, пар. 1 ДФЕС. Подобно произнасяне би било от съществено значение за режима на регулиране на адвокатските възнаграждения в България, а оттам и за цялостното функциониране на адвокатурата и упражняването на адвокатската професия в България. Ако Съдът изведе тълкуване, което води до извода, че уредбата на минималните размери на адвокатските възнаграждения противоречи на чл. 101, пар. 1 ДФЕС това би било породило необходимост от цялостното преразглеждане на режима на адвокатските възнаграждения у нас, което силно ще затрудни както работата по предоставяне на адвокатски услуги, така и функционирането на българските съдилища, които ще бъдат поставени в положение да преценяват свободно дължимите размери на възнагражденията като част от разносните по производствата. Подобна перспектива на развитие ще постави адвокатите в силно неблагоприятно положение възнаграждението за работата им да бъде функция на преценка на съда, положение, което не съответства на конституционно определената мисия на адвокатите да бъдат гарант за упражняване и защита на правата и законните интереси на гражданите и на частноправните субекти, и да допринасят за действителното осъществяването на справедливо правосъдие и върховенство на правото в България. То би подровило и основите на предписания в Конституцията модел на свободна, независима и самоуправляваща се адвокатура. С оглед на гореизложеното считаме, че Република България следва да участва в производството по дело С-

438/12 „Ем акаунт БГ“, като изложи становище в посочения по-долу смисъл по отправеното до Съда на Европейския съюз запитване.

4. Съдът не разполага с компетентта (чл.2 ГПК) да остойността труда на адвоката, който представлява страна в процеса и е натоварен с регламентирати от Конституцията функции, основаващи се на неговата свобода и независимост при осъществяването им.

## **II. Правна уредба**

### **1. Право на Европейския съюз**

Считаме, че за решаване на отправените до Съда на Европейския съюз преюдициални въпроси са от значение следните елементи на правото на Европейския съюз:

#### **1.1. Договор за Европейския съюз**

##### **Член 2**

Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите-членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

##### **Член 4**

2. Съюзът зачита равенството на държавите-членки пред Договорите, както и националната им идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление. Той зачита съществените функции на държавата и по-специално онези, които имат за цел да осигуряват нейната териториална цялост, да поддържат обществения ред и да опазват националната сигурност. По-специално, националната сигурност остава единствено в рамките на отговорността на всяка държава-членка.

#### **1.2. Договор за функциониране на Европейския съюз**

## Член 101 (предишен член 81 от ДЕО)

1. Забраняват се като несъвместими с вътрешния пазар всички споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия и съгласувани практики, които биха могли да засегнат търговията между държавите-членки и които имат за своя цел или резултат предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията в рамките на вътрешния пазар, и в частност такива, които:

- а) пряко или косвено определят покупни или продажни цени или други условия на търговията;
  - б) ограничават или контролират производството, пазарите, технологичното развитие или инвестициите;
  - в) осъществяват подялба на пазари или на доставчици;
  - г) прилагат различни условия по отношение на еквивалентни сделки с други търговски партньори, като по този начин ги поставят при сравнително по-неблагоприятни условия;
- д) поставят сключването на договорите в зависимост от приемането на допълнителни задължения, които по своя характер или в съответствие с търговската практика нямат връзка с предмета на тези договори.

2. Всички споразумения или решения, които са забранени в съответствие с настоящия член, са нищожни.

3. Разпоредбите на параграф 1 могат да бъдат обявени за неприложими по отношение на: — всяко споразумение или определен вид споразумения между предприятия;

— всяко решение или определен вид решения на сдружения на предприятия;

— всяка съгласувана практика или определен вид съгласувани практики, които допринасят за подобряване на производството или разпространението на стоки или за развитието на техническия или икономическия прогрес, като при това предоставят на потребителите справедлив дял от получените ползи, без:

- а) да налагат на участващите предприятия ограничения, които не са абсолютно необходими за постигането на тези цели;
- б) да дават възможност на такива предприятия да елиминират конкуренцията по отношение на съществена част от съответните стоки.

## Член 267 (предишен член 234 от ДЕО)

Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно:

- а) тълкуването на настоящия договор;
- б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите,

службите или агенциите на Съюза.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава-членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат по всящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз.

Ако такъв въпрос бъде повдигнат по всящо дело пред национален съдебен орган във връзка със задържано лице, Съдът на Европейския съюз се произнася в най- кратък срок.

### **1.3. Харта на основните права на Европейския съюз**

#### **Член 47**

Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес.

Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон.

Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие.

## **2. Национално законодателство**

### **2.1. Конституция на Република България**

Чл. 4. (1) Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

(2) Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

(3) (Нова - ДВ, бр. 18 от 2005 г.) Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Чл. 56. Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник.

Чл. 122. (1) Гражданите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса.

(2) Редът за упражняване правото на защита се определя със закон.

Чл. 134. (1) Адвокатурата е свободна, независима и самоуправляваща се. Тя подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси.

Организацията и редът на дейността на адвокатурата се уреждат със закон

### **2.2. Закон за адвокатурата**

Чл. 2. (1) Упражняването на адвокатската професия е дейност, предвидена в Конституцията, за правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица. Тя се осъществява в съответствие с принципите на независимост, изключителност, самоуправление и самоиздръжка.

(2) При упражняването на адвокатската професия адвокатът или адвокатът от Европейския съюз се ръководи от законните интереси на клиента, които е длъжен да защитава по най-добрия начин със законни средства.

Чл. 27. Адвокатите и адвокатите от Европейския съюз са длъжни да поддържат и повишават квалификацията си.

Чл. 36. (1) Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз има право на възнаграждение за своя труд.

(2) Размерът на възнаграждението се определя в договор между адвоката или адвоката от Европейския съюз и клиента. Този размер трябва да бъде справедлив и обоснован и не може да бъде по-нисък от предвидения в наредба на Висшия адвокатски съвет размер за съответния вид работа.

(3) При липса на договор, по искане на адвоката, адвоката от Европейския съюз или клиента адвокатският съвет определя възнаграждение съгласно наредбата на Висшия адвокатски съвет.

(4) Възнаграждението може да се уговори в абсолютна сума и/или процент върху определен интерес с оглед изхода на делото, с изключение на възнаграждението за защита по наказателни дела и по граждански дела с нематериален интерес.

Чл. 40. (1) Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз е длъжен да упражнява съвестно своята професия и чрез своето поведение при нейното упражняване и извън нея да бъде достоен за необходимите за професията доверие и уважение.

(2) Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз се ръководи от върховенството на закона и е длъжен да защитава правата и законните интереси на клиента си по най- добрия начин.

(3) Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз е длъжен точно да осведоми своя клиент за неговите права и задължения.

(4) При или по повод воденето на дела адвокатът или адвокатът от Европейския съюз не може да си служи със средства и похвати, които имат за цел създаване на неоправдани пречки от гледна точка на закона и на адвокатската етика.

(5) Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз е длъжен да бъде безкористен и независим при изпълнение на професионалните си задължения. Той е длъжен да не допуска въздействие и влияние при осъществяване на дейността си както от неговите лични интереси, така и от трети лица и техните интереси.

(6) Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз е длъжен да има кантора в населеното място в района на адвокатската колегия, чийто член е. Адресът на кантората се заявява за вписване в адвокатския съвет.

(7) Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз е длъжен да влиза в съдебното заседание облечен с тога, изискванията за която се определят с решение на Висшия адвокатски съвет или по друг начин, съответстващ на авторитета на професията.



Чл. 121. (1) Висшият адвокатски съвет издава наредбите, предвидени в закона, и приема Етичния кодекс на адвоката.

(2) По въпроси от текущата си дейност, както и в случаите, предвидени в този закон, Висшият адвокатски съвет се произнася с решение.

### **2.3. Граждански процесуален кодекс**

Чл. 78. (1) Заплатените от ищеца такси, разноски по производството и възнаграждение за един адвокат, ако е имал такъв, се заплащат от ответника съразмерно с уважената част от иска.

(2) Ако ответникът с поведението си не е дал повод за завеждане на делото и ако признае иска, разноските се възлагат върху ищеца.

(3) Ответникът също има право да иска заплащане на направените от него разноски съразмерно с отхвърлената част от иска.

(4) Ответникът има право на разноски и при прекратяване на делото.

(5) Ако заплатеното от страната възнаграждение за адвокат е прекомерно съобразно действителната правна и фактическа сложност на делото, съдът може по искане на насрещната страна да присъди по-нисък размер на разноските в тази им част, но не по-малко от минимално определения размер съобразно чл. 36 от Закона за адвокатурата.

(6) Когато делото е решено в полза на лице, освободено от държавна такса или от разноски по производството, осъденото лице е длъжно да заплати всички дължащи се такси и разноски. Съответните суми се присъждат в полза на съда.

(7) Ако претенцията на лицето, което е получило правна помощ, бъде уважена, изплатеното адвокатско възнаграждение се присъжда в полза на Националното бюро за правна помощ съразмерно с уважената част от иска. В случаите на осъдително решение лицето, получило правна помощ, дължи разноски съразмерно с отхвърлената част от иска.

(8) (Изм. - ДВ, бр. 8 от 2017 г.) В полза на юридически лица или еднолични търговци се присъжда и възнаграждение в размер, определен от съда, ако те са били защитавани от юрисконсулт. Размерът на присъденото възнаграждение не може да надхвърля максималния размер за съответния вид дело, определен по реда на чл. 37 от Закона за правната помощ.

(9) При приключване на делото със спогодба половината от внесената държавна такса се връща на ищеца. Разноските по производството и по спогодбата остават върху страните, както са ги направили, ако не е уговорено друго.

(10) На третото лице помагач не се присъждат разноски, но то дължи разноските, които е причинило със своите процесуални действия.

(11) Когато в делото участва като страна прокурорът, дължащите се разноски се присъждат на държавата или се заплащат от нея.

Изменяне на решението в частта за разноските

Чл. 248. (1) В срока за обжалване, а ако решението е необжалваемо - в едномесечен срок от постановяването му, съдът по искане на страните може да допълни или да измени постановеното решение в частта му за разноските.

(2) Съдът съобщава на насрещната страна за исканото допълване или изменяне с указание за представяне на отговор в едноседмичен срок.

(3) Определението за разноските се постановява в закрито заседание и се връчва на страните. То може да се обжалва по реда, по който подлежи на обжалване решението.

#### **2.4. Наредба №1 от 9 юли 2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения**

Чл. 1. Размерът на възнаграждението за оказваната от адвоката правна помощ се определя по свободно договаряне въз основа на писмен договор с клиента, но не може да бъде по-малък от определения в тази наредба минимален размер за съответния вид помощ.

Чл. 5. Адвокатите могат да оказват безплатна правна помощ и правна помощ при заплащане на възнаграждения под определените в тази наредба размери на:

1. материално затруднени лица;
2. лица, които имат право на издръжка;
3. близки и роднини, както и на юристи.

### **III. Фактическа страна**

1. Видно от съдържанието на определението за отправяне на запитване по чл. 267 ДФЕС, фактическата обстановка по главния спор има следните основни елементи.

2. Предмет на главното производство е иск, предявен от „Ем акаунт БГ“ ЕООД против „ЗАД Армеец“ АД иск за сумата 16 112,32 лева - претендирано обезщетение по имуществена застраховка за кражба на лек автомобил, както и за обезщетение за забава в размер на законна лихва от 1978,24 лв.

3. С постановеното на 16.02.2022 г. решение тези въпроси са решени от запитващата инстанция, като исковете са частично уважени.

4. По делото ищецът е представляван от адвокат, който претендира на доверителя му да бъде присъдено адвокатско възнаграждение. Представен е и договор за заплатени на адвоката 1070 лева. В отговора на исквата молба ответникът е направил възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение на ищеца.

Представен е списък на разноските, като ищецът претендира 723,62 лева държавна такса, 125 лева за експертиза и 1070 лева - адвокатско възнаграждение.

5. В мотивите на решението, с което се произнася по отнесения до него спор в частта за разноските, запитващата юрисдикция е приела, че при пазарни условия в България може да се осигури качествена адвокатска защита при часова ставка от 42 лева към момента на произнасянето и че работата по делото по преценка на съда е около 23 часа. Поради това съдът счита за оправдано възнаграждение в размер на 943 лв. Съдът основава своето решение на практиката по съединени дела С- 427/16 и С-428/16 пред Съда на ЕС, доколкото счита, че правилото по чл. 36 от Закона за адвокатурата би противоречало на чл. 101, пар. 1 ДФЕС вр. чл. 4, пар. 3 ДЕС, ако не е необходимо за постигането на преследвана легитимна цел.

6. Запитващата юрисдикция приема, че пропорционално на легитимната цел за осигуряването на качествени адвокатски услуги за обществото, е определяне на минимални тарифи, които гарантират доход на адвоката, достатъчен за неговото достойно съществуване, качествено изпълнение на задълженията и възможност за усъвършенстване.

7. Постановеното от запитващия съд решение е обжалвано по въпроса за застраховката и от двете страни, като в жалбата на ищеца се повдига и въпросът за разноските. Същевременно, ищецът е подал и изрична молба за преразглеждане произнасянето по разноските и от запитващия съд. В оспорването на признатият като част от разноските размер на адвокатското възнаграждение ищецът се позовава на определение на Върховния касационен съд, според което съдът е обвързан от минимумите по Наредбата на Висшия адвокатски съвет - вж. определение № 28/21.01.2022 г. по частно търг. дело № 2347/2021 г. на Върховния касационен съд, II търговско отделение, цит. в т. 75-76 на отправеното запитване.

#### IV. По правната страна на запитването

1. С преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз са отправени 10 въпроса. Първи до пети въпрос имат за предмет тълкуване на чл. 101, пар. 1 ДФЕС с оглед преценка съответствието на чл. 78, ал. 5 ГПК с изискванията, произтичащи от чл. 101, пар. 1 ДФЕС. Шести до девети въпрос съответно търсят от Съда на Европейския съюз тълкуване относно възможните критерии за определяне на минималния размер на адвокатските възнаграждения и за преценка пропорционалността на договорения съобразно изискванията на уредбата за минималните адвокатски възнаграждения размер в конкретни производства, в които следва да бъдат присъждани разноски за адвокатска защита. Накрая, десетият поставен от запитващата юрисдикция въпрос се отнася до последиците от евентуална преценка за противоречие между изискванията, произтичащи от чл. 101, пар. 1 ДФЕС и уредбата на минималните адвокатски възнаграждения, установена във вътрешното право на Република България.

2. Относно допустимостта на отправеното запитване по чл. 267 ДФЕС. Съгласно предписанията на чл. 267 ДФЕС и трайната практика на Съда на ЕС в производство за преюдициални заключения Съдът може да тълкува норми на правото на ЕС и да се произнася относно действителността на актове и норми на производното право на Съюза по запитване на „национална юрисдикция“. В практиката на Съда на ЕС съответно е изяснено, че за „национална юрисдикция“ се счита всеки национален орган, който е законоустановен, постоянното действащ, има задължителна юрисдикция, решава правни спорове при състезателно производство, като прилага правни норми и е независим от страните по спора - вж. по-специално Решение от 27 април 2006 г. по дело *Standesamt Stadt Niebull*,<sup>2</sup> и цитираната съдебна практика; Решение от 16 декември 2008, *Cartesio*, C-210/06.<sup>3</sup>

3. Наред с това допустимостта на отправено преюдициално запитване е обусловена от това, запитването да има за предмет въпрос, който е от значение за решаване на спор, по който запитващия съд се произнася с акт, годен да придобие сила на пресъденото нещо, а от друга страна запитването следва да няма за предмет чисто хипотетични въпрос, въпрос, който се поставя в рамките на фиктивен спор или въпрос, който е предмет на произнасяне и установена практика на Съда на ЕС и следва да се разглежда изяснено положение в правото на ЕС, по

---

<sup>2</sup> CEO, Решение от 27 април 2006 г., *Standesamt Stadt Niebull*, C-96/04, ECLI:EU:C:2006:254 т.12

<sup>3</sup> CEO, Решение от 16 декември 2008 г., *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723, т..55

отношение на което не съществува разумно съмнение относно съдържанието на акта, разпоредбата или нормата, чието тълкуване се иска.

4. С оглед на посочените условия, определящи допустимостта на отправени до Съда не ЕС запитвания, следва да се подчертае, че макар запитващата юрисдикция да разкрива белезите, които позволяват тя да се счита за национален съд, отправените въпроси се поставят в контекст, който поставя под въпрос тяхната допустимост.

5. На първо място следва да се има предвид, че въпросите са отправени извън разглеждането на главното производство по решаване на отнесен до сезираната юрисдикция правен спор, нещо повече, след като запитващия съд вече се е произнесъл с решение по спора в главното производство и то е било оспорено и от двете страни в делото пред националния съд, което закономерно прехвърля разглеждането на спора пред следващата съдебна инстанция. Трябва да се подчертае, че по реда на чл. 248 ГПК националният съд не решава същински правен спор, а преценява евентуалната промяна на вече постановеното решение в частта за разноските, съобразно правилата на определяне на разноски по съдебните производства, установени в българското законодателство. Разглеждането на молба по чл. 248 ГПК обаче се решава след като отнесените до съда спор вече е решен със съдебен акт.

6. На второ място, някои от поставените въпроси са предмет на ясна и установена съдебна практика, поради което не може да се счита, че по отношение на тях има неяснота, която оправдава произнасянето на тълкуване. Това е така, тъй като от една страна в произнасянето си по съединени дела *CHEZ Elektro Bulgaria*, C- 427/16 и C-428/16 Съдът на ЕС е извел ясно тълкуване, доколкото уредба на минималните адвокатски възнаграждения, като тази, съществуваща в българското законодателство, е от естеството да се разглежда като засягаща действието на чл. 101, пар. 1 ДФЕС. А от друга страна е налице ясна и установена съдебна практика относно условията, при които национална правна уредба на адвокатските възнаграждения, която установява задължителни минимални прагове на възнагражденията, може да се разглежда като съвместима с чл. 101, пар. 1 ДФЕС, доколкото е насочена към постигането на легитимни цели от общ интерес и е пропорционална на преследваните цели.

7. В случай, че Съдът приеме, че отправените до него въпроси са допустими, излагаме и подробни съображения относно тълкуването, което

считаме, че тези въпроси предполагат.

### **По първи преюдициален въпрос**

8. С първия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция иска да се установи дали тълкуването на чл. 101, параграф 1 ДФЕС, дадено в решение на Съда по съединени дела C-427/16 и C-428/16 *CHEZ Elektro Bulgaria* изисква преценката за постигане на легитимните цели, трябва да бъде правена не само с оглед на ефекта върху страните по договора за правна помощ и съдействие, но също така и с оглед на ефекта върху трети лица, които биха били осъдени да заплатят разносните по делото.

9. Считаме, че позицията на Република България следва да бъде, че Съдът вече се е произнесъл по разпоредби за определяне на задължителните минимални размери на адвокатските възнаграждения. В решение от 19 февруари 2002 г. по дело C-35/99 *Arduino*<sup>4</sup> Съдът е разгледал въпроса дали задължителните минимални размери на адвокатските възнаграждения в Италия нарушават правилата на защита на конкуренцията в ЕС. Четири години по-късно в решението си по делото *Cipolla*<sup>5</sup> Съдът отново е имал възможността да разгледа същото законодателство, но този път в светлината на съответствието му с правилата на вътрешния пазар, и в частност свободата за предоставяне на услуги. В допълнение следва да се посочи, че в определение от 5 май 2008г. по дело C-386/07 *Hospital Consulting*<sup>6</sup> и др. Съдът изрично е приел, че задължителните минимални размери на адвокатските възнаграждения в Италия са в съответствие с изискванията на съюзното право в областта на конкуренцията.

10. Съдът се е произнесъл и по някои сходни режими за определяне на задължителни минимални възнаграждения на други професии. В тази връзка, решението на Съда от 18 юли 2013 г. C-136/12 *Consiglio Nazionale dei Geologi*<sup>7</sup> е от съществено значение за отговора на първите два преюдициални въпроса поставени от Софийски районен съд, доколкото с него съюзната юрисдикция анализира дали приемането на тарифата за възнаграждения, приета от

---

<sup>4</sup> CEO, Решение от 19 февруари 2002г., *Criminal proceedings against Manuele Arduino*, C-35/99, ECLI: EU :C:2002:97

<sup>5</sup> CEO, Решение от 5 декември 2006, *Cipolla e.a.*, съед. дела C-94/04 и C-202/04, ECLI:EU:C:2006:758

<sup>6</sup> CEC, Определение на Съда от 5 май 2008 г., *Hospital Consulting Srl, ATI HC, Kodak SpA, Technologie Sanitarie SpA / Esaote SpA, ATI, Ital Tbs Telematic & Biomedical Service SpA, Draeger Medica Italia SpA, Officina Biomedica Divisione ServiziSpA*, C-386/07, ECLI:EU:C:2008:256

<sup>7</sup> CEC, Решение от 18 юли 2013 г., *Consiglio Nazionale dei Geologi*, C-136/12, EU:C:2013:489, т.56

Националният съвет на геолозите в Италия е съвместима с чл. 101 ДФЕС. Макар да приема, че такава тарифа може да доведе до ограничаване на конкуренцията, Съдът все пак не прогласява несъвместимостта на тарифата със забраната по чл. 101 ДФЕС, а напомня, че е необходимо националният съдия да установи преследваната с нея цел.

11. В горесцитираното решение Съдът уточнява, че запитващата юрисдикция трябва да прецени, с оглед на общия контекст, в който проявява действието си процесният акт, включително с оглед на цялостната национална правна рамка, както и на практиката по неговото прилагане, дали е налице ограничаване на конкуренцията в рамките на вътрешния пазар. Съюзната юрисдикция допълнително подчертава, че именно националната юрисдикция трябва да провери дали в светлината на всички относими елементи, с които тя разполага, правилата на посочения кодекс и по-конкретно тези относно защитата на достойнството на професията, могат да се считат за необходими за постигането на посочената легитимна цел, свързана с гаранциите, предоставени на потребителите<sup>8</sup>.

12. Сходна е аргументацията на Съда и в решението по съединени дела C-184/13-C-187/13, C-194/13, C-195/13 и C-208/13, *API и др*<sup>9</sup>. В това решение съюзната юрисдикция стига до извода, че определянето на минимални експлоатационни разходи в сектора на автомобилния превоз, които по силата на националното законодателство са задължителни, има потенциала да доведе до ограничаване на конкуренцията във вътрешния пазар. По-сетне обаче Съдът изрично подчертава, че не всяко подобно решение попада задължително в обхвата на забраната по чл. 101 ДФЕС. Съдът уточнява, че за целта следва най-напред да бъде отчетен общият контекст, в който е взето решението или проявява последиците си и по-конкретно да бъдат отчетени неговите цели. Анализът обаче не следва да бъде ограничен само до тези аспекти. Той трябва да продължи и да изследва дали ограничаващите конкуренцията последици, които произтичат, са присъщи на преследваните цели<sup>10 11 12</sup>.

13. Тук следва да бъде споменато и още едно относимо към настоящото

---

<sup>8</sup> Пак там. т.56

<sup>9</sup> СЕС, Решение от 4 септември 2014 г., *API и др.*, C-184/13-C-187/13, C-194/13, C-195/13 и C-208/13, EU:C:2014:2147,

<sup>10</sup> Пак там.т.47

<sup>11</sup> СЕС, Решение от 19 февруари 2002 г. *Wouters c/Alegemene Raad van de Nederlandse Order van Advocaten.*, C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98

<sup>12</sup> Пак. там. т.96

запитване решение на Съда. Това е решение от 19 февруари 2002г. по дело С-309/99 *Wouters и др.*<sup>11</sup>, отнасящо се до приета от адвокатския съвет на Нидерландия правна уредба, забраняваща сдружаването на адвокати и счетоводители. Макар да признава, че спорната правна уредба засяга конкуренцията и би могла да има отрицателни ефекти върху търговията между държавите членки, в разглежданото решение Съдът се позовава на установената си вече практика, че „следва най-напред да се вземе предвид общия контекст, в който е прието или проявява последиците си съответното решение за сдружение на предприятия, и по-специално преследваните с него цели, свързани в случая с необходимостта да се предвидят правила за организацията, квалификацията, етиката, контрола или отговорността, предоставящи необходимостта за крайните потребители на правни услуги гаранция за честност и опитност, както и за добро правораздаване.“<sup>12</sup> Накрая Съдът стига до извода, че спорната правна уредба е разумно необходима за правилното упражняване на адвокатската професия и не надхвърля необходимото за осъществяването на тази цел.

14. От изложеното ясно следва, че от съществуващата практика на Съда могат да бъдат изведени насоки за отговора на запитването на Софийския районен съд. По отношение на първия поставен преюдициален въпрос следва да бъде отбелязано, че в горесцитираната практиката, включително по съединени дела С-427/16 и С-428/16 *CHEZ Elektro Bulgaria*, Съдът по никакъв начин не е определял преследваната легитимната цел и начините на нейното постигане единствено само с оглед на отношенията между страните по договора за правна помощ. Подобно разбиране влиза в противоречие с трайната и ясна практика на Съда, още от решението си по делото *Wouters* до настоящия момент. В споменатото решение съюзната юрисдикция е имала възможността да посочи, че при конкурентния анализ на правилата на адвокатурата в Нидерландия следва да бъде отчетен произтичащият при някои свободни професии ефект на „въздействие върху трети лица“, който се изразява в това, че на определени пазари предлагането на дадена услуга може да окаже въздействие не само върху потребителя на услугата, но също така и върху трети лица<sup>13</sup>. Това е подходът на преценка и анализ заявен и от Европейската комисия по отношение на необходимостта от определена степен на регулиране в областта на свободните професии, каквато е и тази на адвокатите.

15. Нееднократно Съдът е посочвал, че тази преценка за наличието

---

<sup>13</sup> Пак.там т.97



на легитимна цел следва да почива на тест за необходимост и пропорционалност, според който, за да бъде оправдана една мярка тя трябва да е обективно необходима за постигането на ясна и законосъобразна цел от обществен интерес, като едновременно с това да представлява и механизъм за постигане на тази цел, който най-малко ограничава конкуренцията и обслужва едновременно, както интересите на потребителите, така и на професионалистите.

### **По втори, четвърти и пети преюдициални въпроси**

16. Считаме, че тези три преюдициални въпроса следва да бъдат разгледани заедно тъй като чрез тях запитващият съд търси разяснение относно задълженията на националния съдия във връзка с конкретността на преценката на легитимните цели, допускащи изключение от забраната по чл. 101, пар.1 ДФЕС.

17. При формирането на отговорите на посочените три преюдициални въпроса следва да бъде отчетено, че Република България изхожда от разбирането, че национална правна уредба, отнасяща се до адвокатската професия, която предвижда как следва да се определят минималните размери на адвокатските възнаграждения, е абсолютно необходима поради съображения от общ интерес.

18. Както вече бе посочено по-горе в настоящото становище, Съдът е имал възможността да посочи, че национална правна уредба, като разглежданата в главното производство, би могла да доведе до нарушаване на забраната по чл. 101 ДФЕС, но не е извел презумпция, според която подобна уредба попада автоматично в обхвата на цитираната забрана. Напротив, Съдът е извел по един ясен и недвусмислен начин задължение за националните правоприлагащи органи да разгледат действието на спорната национална правна уредба с оглед на преследваните легитимни цели. В допълнение следва да бъде посочено, че практиката на Съда съдържа и необходимите насоки относно конкретността на дължимата проверка.

19. Видно от горесцитираните дела, Съдът е извел, че за да бъде оправдана една мярка, тя трябва да е обективно необходима за постигането на ясна и законосъобразна цел от обществен интерес, като едновременно с това да представлява и механизъм за постигане на тази цел, който най-малко ограничава конкуренцията и обслужва едновременно както интересите на потребителите, така и на професионалистите.

20. Също така следва да бъде посочено, че един внимателен прочит на юриспруденцията на Съда на ЕС по отношение на различните тарифи, определящи минимални и/или максимални размери на дължими възнаграждения, показва, че съюзната юрисдикция очертава няколко основни императивни съображения от обществен интерес, които са приети като основателни и допустими в контекста на забраната по чл. 101 ДФЕС.

21. Според решението по делото *Cipolla* такива съображения в частност могат да бъдат защитата на потребителите на юридически услуги и доброто управление на правосъдието<sup>14</sup>. Съгласно *Consiglio Nazionale dei Geologi* към тези две съображения се добавят и защита на престижа и достойнството на професията<sup>15</sup>. Това изброяване не е изчерпателно и може да се търсят допълнително съображения от обществен интерес, които да бъдат релевирани. Това се потвърждава и от факта, че в цитираните дела съюзната юрисдикция е възприела, че не е необходимо преследваните цели да бъдат нормативно закрепени или изрично декларирани при приемането на една мярка. Целите могат да бъдат изведени въз основа на анализа на съвкупността на актовете регулиращи дадената професионална дейност, като бъдат взети предвид общия контекст, в който е прието или проявява последиците си съответното решение за сдружение на предприятия.

22. Не на последно място следва да се подчертае, че ценовата конкуренция при свободните професии не може да има същото значение като ценовата конкуренция при стоките, и по-специално с оглед на спецификата на предоставяните от адвокатите услуги и преследваната с тях цел, както и с оглед на значението им за правораздаването. Именно поради това, напълно се потвърждава практиката на Съда, от която следва, че фиксирани скали за минимални възнаграждения не могат сами по себе си да се считат за несъвместими с чл. 101 ДФЕС, и че във всички случаи следва да се разгледа действието на спорната национална правна уредба и постигането на посочените легитимни цели, в контекста на всеки конкретен случай, с оглед на дефинирания съответен пазар.

---

<sup>14</sup> СЕС, Решение от 5 декември 2006, *Cipolla e.a.*, съед. дела C-94/04 и C-202/04, ECLI:EU:C:2006:758, т.62

<sup>15</sup> СЕС, Решение от 18 юли 2013 г., *Consiglio Nazionale dei Geologi*, C-136/12, EU:C:2013:489, т.56

## **По шести и седми преюдициални въпроси**

23. Считаме, че тези два преюдициални въпроса следва да бъдат разгледани заедно тъй като чрез тях запитващият съд търси разяснение относно критериите, за които следва да бъдат прилагани с оглед преценката за наличие на легитимни цели и пропорционалността на ограниченията.

24. Видно от цитираната практика, основният акцент при преценката за съответствие на една уредба на минимални възнаграждения е поставен върху защитата на потребителите на адвокатски услуги и доброто управление на правосъдието.

25. В тази връзка редица емпирични проучвания<sup>16</sup> ясно показват, че прекалено стриктното прилагане на правилата за защита на конкуренцията по отношение на определени категории услуги водят до значително намаляване на качеството на предоставяната услуга, както и до икономически дисбаланс между финансово измеримите ползи за потребителите от потенциалното намаление на цената и вредите, които те биха претърпели от по-ниското качество. Същите проучвания показват, че облекчаването на антиконкурентните ограничения оказва положително влияние върху цените и качеството. Това се дължи на три основни специфики, характерни за тези категории свободни професии (сред тях е и адвокатската професия), които имат специфични проявления в Република България.

26. Първата от тези специфики е свързана с наличието на асиметрия в информираността между потребителите и доставчиците на услуги. Основна характеристика на адвокатската професия е, че доставчиците трябва да притежават високо ниво на специфични умения и знания, които потребителите не е задължително да притежават, като това на практика ще затрудни последните да преценят качеството на услугите, които купуват. Услугите, предлагани от адвокатите, са „услуги, свързани с доверието“, чието качество не може да бъде лесно определено с предварително наблюдение или дори при самото ползване на услугата. Както нееднократно е подчертавано, тази асиметрия се засилва още повече с членството на Република България в Европейския съюз, съпроводено с

---

<sup>16</sup> OECD Journal of Competition Law and Policy No. 4, fevrier 2002, "Competition in Professional Services", стр.56 и 57, достъпен на <http://www.oecd.org/dataoecd/35/4/1920231.pdf>.

въвеждането на нови регулации, специфични изисквания и правила, които в голямата си степен не могат да бъдат разбрани без съответното специализирано образование и познания.

27. Втората специфика е свързана с факта, че при тези услуги, предлагани от свободните професии и в частност при адвокатите, много често се проявяват т.нар.

"външни ефекти". Тоест, на някои пазари предоставянето на услуга може да засегне трети страни, а не само клиента, който закупува услугата. Доставчиците и купувачите на тези услуги може да не отчитат в достатъчна степен тези външни ефекти.

28. Третата специфика се основава на концепцията за т.нар. "обществени блага". Някои услуги на свободните професии се считат за ценност за цялото общество. Това особено отчетливо се проявява при адвокатската професия, която е пряко свързана с правилното правораздаване. В тази връзка, бихме желали да обърнем внимание на положението, че предоставянето чрез законова делегация на правомощието да се определя задължителният минимален размер на адвокатските възнаграждения от орган на адвокатурата, следва да се разглежда като проявление на особената конституционно определена роля, която тя има и като гаранция за независимостта на адвокатурата спрямо органите на изпълнителната власт и действащото управление. Това положение има своето особено значение в контекста на специфичния исторически път, който страната ни е минала и цели да предпази адвокатурата от конюнктурно управленско вмешателство, като по този начин гарантира нормалното изпълнение на конституционната ѝ функция, което се явява условие *sine quo non* за съществуването на справедливо правосъдие.

29. Анализът на решенията на Съда на ЕС ясно показват, че Съдът имплицитно е възприел и налага подобна аналитична рамка. В решенията си по делата *Cipolla, Consiglio Nazionale dei Geologi, API e.a, Commission v. Germany*<sup>17</sup>, съюзната юрисдикция е посочила на националния съд, че при преценката за наличие на легитимни цели следва да бъде отчетено, че на пазара на услугите, предоставяни от процесните категории свободни професии, сред които и адвокатите, съществува риск от появата на явлениято „неблагоприятен подбор“: ако потребителите не са достатъчно информирани, те винаги избират най-евтиното предложение, тъй като не са в състояние да разпознаят разликите в качеството.

30. Това неизбежно би довело до занижаване на качеството, тъй като висококачествените услуги повече няма да бъдат търсени. Позовавайки се на икономическата теория, е почти невъзможно да се провери качеството на „надеждните стоки“, като например работата на свободните професии и в частност на услугите на адвокатите. При такива условия на практика единственият възможен начин за реализиране на печалба е чрез предлагане на по-ниско качество, което поражда явлениято „морален риск“: доставчиците забелязват, че по-високото качество не се цени подобаващо и поради асиметрията в информираността могат<sup>17</sup> да приемат, че техните клиенти дори няма да забележат (или поне не веднага) по-ниското качество<sup>18</sup>.

31. Следователно, чрез определянето на минимални тарифи значението на цената като фактор за конкурентоспособност намалява и това би насърчило доставчиците да се съсредоточат върху качеството като фактор за конкурентоспособност, за да се открийт от своите конкуренти. Освен това в делото *Commission/Germany* се посочва, че според предоставени статистически данни в случаите на договаряне на цени под задължителните минимални тарифи значително нараства както вероятността за вреди, така и техният размер.

32. В тази линия на разсъждения накрая следва да се посочи, че установяването на минимален размер на адвокатските възнаграждения не е самостоятелно възприета практика на самата адвокатура, а законово положение, прието от българския законодател и проведено в конкретни разпоредби на Закона за адвокатурата и на процесуалното законодателство. С оглед на това уредбата на адвокатските възнаграждения следва да се разглежда като елемент от законово уредения особен статут на адвокатурата, насочен към гарантиране на качеството на адвокатската защита и към създаването на необходимите условия за пълноценно изпълнение на конституционно определената мисия на адвокатите. Иначе казано, въвеждането на минимални задължителни размери на адвокатските възнаграждения цели да гарантира не само качество на адвокатската услуга, но също да предостави гаранции за достойнството на професията и да осигури необходимите минимални предпоставки за упражняване на тези функции на адвокатурата, без които не може да функционира надеждно правосъдие. Тоест Съдът е очертал ясна аналитична рамка, която да подпомогне националния съдия

---

<sup>17</sup> СЕС, Решение от 4 юли 2019 г., *Commission v. Germany*, C-377/17, ECLI:EU:C:2019:562

<sup>18</sup> СЕС, Решение от 5 декември 2006, *Cipolla e.a.*, съед. дела C-94/04 и C-202/04, ECLI:EU:C:2006:758, т.67

при преценката му за наличието на легитимни цели<sup>19</sup>.

33. Съгласно трайната практика на Съда обаче не е достатъчно дадена национална правна уредба да преследва постигането на легитимна цел и да е подходяща да гарантира, тя трябва да е действителен израз на стремежа да се постигне тази цел по последователен и систематичен начин<sup>20</sup>.

34. За да се прецени в случая дали това е така и по отношение на българската уредба на минималните размери на адвокатските възнаграждения, следва да се прецени дали тя преследва целта за осигуряване на гарантирано минимално качество на адвокатските услуги последователно и систематично. От значение в тази връзка са редица фактори, в това число: наличието на специални правила за достъп до професията и упражняването ѝ, както и задължителен контрол за спазването им от страна на професионални органи, чиито дейност и статут са уредени чрез съответната нормативна уредба на професията.

35. Не на последно място, следва да бъде отбелязано също така, че въпреки че в досегашната практика на Съда на ЕС като определящо условие, за да не се разглежда национална уредба на адвокатската професия, съдържаща изисквания относно задължителни минимални размери на адвокатските възнаграждения, като несъвместима с правото на ЕС, е разглеждано наличието на окончателен контрол от страна на държавен орган върху приемания минимален размер на възнагражденията. В тази връзка следва да бъде отбелязано, че ако дадена национална уредба се приема при достатъчно гаранции за зачитане на обществен интерес, както от процедурно, така и от съдържателно естество, тя е съвместима с правото на ЕС, дори задължителните изисквания относно размера на адвокатските възнаграждения да се приемат от орган на адвокатурата.

36. В това отношение следва да бъде обърнато особено внимание на положението, че предоставянето чрез законова делегация на правомощието да се определя задължителния минимален размер на адвокатските възнаграждения от орган на адвокатурата, следва да се разглежда като проявление на особената конституционно определена роля, която тя има и като гаранция за независимостта на адвокатурата спрямо органите на изпълнителната власт и действащото

---

<sup>19</sup> пак там , т. 67, както и в Решение от 4 юли 2019 г., *Commission v. Germany*, C-377/17, ECLI:EU:C:2019:562, т. 78

<sup>20</sup> В този смисъл СЕС, Решение от 10 март 2009 г., *Hartlauer*, C 169/07, EU:C:2009:141, т. 55 и решение от 15 октомври 2015 г., *Grupo Itevelesa и др.*, C 168/14, EU:C:2015:685, т. 76

управление. Това положение има своето особено значение в контекста на специфичния исторически път, който страната ни е минала и цели да предпази адвокатурата от конюнктурно управленско вмешателство, като по този начин гарантира нормалното изпълнение на конституционната ѝ функция, което се явява условие *sine qua non* за съществуването на справедливо правосъдие.

37. Следва също да се подчертае, че макар да не е предвидена форма на произнасяне на държавен орган относно минималния задължителен размер на адвокатските възнаграждения, актовете на Висшия адвокатски съвет, с които се решават този порядък въпроси, подлежат на контрол по съдебен ред и във връзка с това вече е налице съдебна практика. Върховният административен съд вече се е произнасял по жалби срещу елементи от Наредбата за минималните размери на адвокатските възнаграждения, като е приел, че визирият акт има характера на подзаконов нормативен акт, който се приема от Висшия адвокатски съвет при условията на делегация на нормотворческа компетентност, осъществена от законодателния орган на Република България към органите на адвокатурата - вж. Определение №10111/1.10.2015 г. по адм. дело №7125/2015 г. Нещо повече, в рамките на осъществявания контрол съдът вече е отменял разпоредби от уредбата на минималните размери на адвокатските възнаграждения - вж. Решение №14820/10.12.2014 по дело №10395/2014 г. на Върховния административен съд; Решение №587/19.01.2016 г. по дело №1455/2015 г. на Върховния административен съд.

Следва да се има предвид, че независимостта на адвоката и на адвокатурата като общност е конституционно закрепен принцип в Конституцията на Република България – чл. 134, ал. 1. Този конституционен принцип е доразвит в Закона за адвокатурата, като независимостта се обезпечава чрез нормативни, организационни, включително финансови механизми, в това число и самоиздръжката на всеки един адвокат. Този принцип на независимост предполага не държавата, а именно органът на адвокатурата, натоварен с делегирани от държавата властнически правомощия да определя както минималния размер на адвокатските възнаграждения, така и да осъществява контрол на адвокатските услуги, като това правило е част от българската конституционна идентичност. Да се приеме, че друг орган, различен от ВАДвС може да определя минималния размер на адвокатските възнаграждения, респективно, да се даде възможност на съда да прави преценка за цената на труда на адвоката и какво е необходимото качество на предоставената услуга и неговото заплащане по конкретното дело, означава да се посегне на независимостта на

адвокатурата и да се даде възможност на органите на съдебната власт *ad hoc* да влияят по всяко дело на отношенията „адвокат-клиент“, включително да засягат имуществената сфера на адвоката по един недопустим начин – като му определят часова ставка и необходимото време на база на прецененото именно от съда качество на услугата, но при минимално заложен стандарт за качество от самия съд.

38. В рамките на осъществявания контрол, който протича по общите правила на административния процес, съдът е овластен да следи, както за съответствието на приетите от Висшия адвокатски съвет разпоредби със специалната уредба на Закона за адвокатурата, така и на общите изисквания за законност, приложими съобразно изискванията на Конституцията, на международноправните източници, с които страната е обвързана, в частност, на Закона за нормативните актове и на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Сред изискванията за законност, спазването на които се контролира от съда, са и основните принципи на административното производство, закрепени в АПК. Сред тях особено значение с оглед гарантиране на обществения интерес при приемане на уредбата на минималните адвокатски възнаграждения имат принципите на законност - чл. 4 АПК, съразмерност - чл. 6 АПК, достъпност, публичност, прозрачност - чл. 12 и последователност и предвидимост - чл. 13 АПК. Освен че всяко заинтересовано лице може да оспорва действителността на приетата от ВАДвС уредба на минималните адвокатски възнаграждения, допълнителна гаранция за ефективността на съдебния контрол над приемането на тази уредба са правомощията на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, влизащи в обхвата на административната юрисдикция - вж. чл. 16 АПК.

39. В контекста на разглежданата в главното производство правна уредба следва да бъде посочено също, че противно на посоченото в изложението по преюдициалното запитване, определянето на минималните възнаграждения на адвокатите не е единствено и само функция от материалния интерес по делата. Един внимателен и обективен прочит на Наредба №1, ясно показва, че при определяне на изискванията относно задължителният размер на минималните адвокатски възнаграждения, ВАДвС действа при отчитане на широк кръг условия, които са насочени към гарантиране на обществения интерес, на интереса на потребителите и на интереса на професионалистите. На първо място, за определяне на минималните задължителни размери на адвокатските възнаграждения се отчита общото равнище на социално-икономическо развитие в



страната. От друга страна се отчита правната сложност и обществената значимост на различните третирани от адвокатите въпроси. В тази връзка следва да бъде направено уточнението, че Наредба №1 съдържа различни способи за определяне размера на минималните възнаграждения, в зависимост от характера на предоставяната адвокатска услуга или вида на производството, в което той е ангажиран да осъществява процесуално представителство. Цитираната в запитването хипотеза се отнася единствено и само до оценките в пари граждански иски, без да се отчита, че уредбата предвижда силна диференциация с оглед на спецификите на видовете дела и адвокатски услуги (правни консултации, наказателни производства, административни производства, производства пред международни съдилища, изпълнителни производства и др.). На следващо място, при определяне на размера на минималните адвокатски възнаграждения се вземат предвид и становищата на регионалните адвокатски колегии, които отразяват спецификата на социално-икономическата картина в различните части на страната. Определящ ориентир за минималния размер на адвокатските възнаграждения се явяват и установените тарифи за държавните такси, които се събират от съдилищата по различните видове производства - вж. Закон за държавните такси, Тарифа №1 към Закона за държавните такси за таксите, събиране от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и министерство на правосъдието, приета с ПМС №167/28.08.1992 г., Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс, Приета с ПМС №28 от 27.02.2008 г.

### **По третия преюдициален въпрос**

40. Чрез третия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция иска да бъде установено разпределението на доказателствената тежест при възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение.

41. Въпросът за разпределението на доказателствената тежест при иски за нарушаване на правилата на конкуренцията в ЕС е предмет на уредба в Регламент 1/2003. Специални правила относно исковете за обезщетения за вреди от антиконкурентно поведение са предвидени в Директива 2014/104.

42. Съгласно разпоредбата на чл. 2 от Регламент 1/2003 тежестта на доказване на нарушение на член 101, параграф 1 ДФЕС се носи от страната, която твърди наличието на нарушение. Лицата, които твърдят наличието на основания за изключения от забраната носят тежестта на доказване, че условията за подобно

изключване са изпълнени. В редица случаи, било европейското законодателство, било Съдът в практиката си е извеждал редица презумпции, които са водили до обръщане на доказателствената тежест. Във всичките случаи, това е било обусловено от факта, че първоначално разпределената доказателствена тежест и степента на доказване, са правили упражняването на правото за защита от антиконкурентно поведение или търсенето на обезщетение за претърпени вреди в следствие на него, практически невъзможно или прекомерно трудно.

43. Следователно, за да може да бъде даден отговор на третия преюдициален въпрос, следва да бъде анализирано, дали не са налице основания, при които общата хипотеза на разпределение на доказателствената тежест, уредена в чл.2 от Регламент 1/2003 не прави упражняването на правото на възражение за прекомерност, невъзможно или прекомерно трудно.

44. Съгласно българското процесуално право, възражението за прекомерност на адвокатското възнаграждение следва да бъде направено най-късно до приключване на последното заседание в съответната инстанция. В повечето случаи може да бъде наблюдавано бланкетно искане за намаляване на адвокатското възнаграждение като прекомерно, още с първия процесуален документ, преди дори направилата го страна да е имала възможност да се запознае с претендирания размер. Следователно доколкото искането се прави на етап преди постановяването на окончателен съдебен акт, с който бива решен спорът по същество, то не може да се приеме, че възражението се прави с оглед на изхода от делото, единствено и само от „загубилата“ страна. Практиката на българските съдилища показва, че подобни възражения се правят и от двете страни, в много случаи без мотиви, прехвърляйки отговорността за преценка върху състава, решаващ спора по същество.

45. От тази гледна точка, липсват каквито и да е било данни обосноваващи необходимостта от извеждането на презумпция, обръщаща разпределението на доказателствената тежест при възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение и следователно трябва да се прилага общото правило по чл. 2 от Регламент 1/2003.

### **По осмия преюдициален въпрос**

46. С осмия отправен въпрос запитващата юрисдикция търси

произнасяне относно това, доколко при преценка пропорционалността на определения минимален размер на адвокатските възнаграждения в отделни производства пред българските съдилища, те могат да използват за ориентир установените равнища на възнаграждения, които се заплащат от държавата на служебни защитници, а от друга страна представляват максималния размер на разноски за защита, които могат да бъдат признати, ако страна в съдебното производство е била защитавана от юрисконсулт.

47. Считаме, че национална уредба, установена от органите на изпълнителната власт, която определя размерите на възнаграждения, заплащани от държавата на адвокати, които осъществяват служебна защита, не би следвало да се разглеждат като определящ ориентир за минималния размер на адвокатските възнаграждения извън хипотезите на служебна защита. Това е така, тъй като, от една страна в случая на българското законодателство, визираната Наредба за заплащането на правната помощ е уредба, приета от Министерски съвет и утвърждаването ѝ като определящ ориентир при преценка на минималния размер на адвокатските възнаграждения би поставило под въпрос конституционно определените положения на свобода, независимост и самоуправление на адвокатурата. От друга страна, установените равнища на заплащане предоставянето на правна помощ очевидно произтичат от съображения за гарантиране на финансова стабилност и ефективен контрол на изпълнителната власт над разходите за бюджета от гарантиране на правна помощ, съобразно изискванията за справедливо правосъдие, установени в българската конституционна уредба и в правото на Европейския съюз, поради което и те са значително по-ниски от обичайните размери на адвокатските възнаграждения.

48. На следващо място, както посочва и запитващата юрисдикция, определените в Наредбата за заплащането на правната помощ размери на възнаграждения за служебна защита в действителност се явяват основен ориентир за признаването на разноски в случаите, когато юридически лица се представляват в съдебните производства от юрисконсулти. Между тази хипотеза и хипотезата на свободната адвокатска защита обаче е налице принципна и значима разлика, доколкото съобразно българската уредба юрисконсултите не са адвокати, а юристи наети по трудово правоотношение да предоставят юридически съвети на юридически лица и да ги представляват в съдебни производства. Лице, което е юрисконсулт не може да бъде адвокат, вписан в адвокатска колегия в България. Определянето на максимални размери на юрисконсултските възнаграждения отчита тази принципна разлика между професията на адвоката и

юрисконсултската дейност, а от друга страна отразява обстоятелствата, свързани с това, че юрисконсултите имат постоянно трудово възнаграждение и нямат разходите, присъщи на адвокатите, свързани с упражняването на свободна професия и поддържане на кантора. То съответства и на обстоятелството, че една значителна част от случаите, в които юрисконсулти са процесуални представители пред българските съдилища, са хипотези на спорове, по които е страна на българската държава или публичноправни субекти, поради което допускането на разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер, съпоставим с адвокатските възнаграждения е неоправдано, тъй както държавата е издържана от българските граждани и данъчно-задължени лица, чрез плащаните от тях данъци. В тази връзка е от значение също, че признаването на разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер, съпоставим с размера на адвокатските възнаграждения, би могло да окаже възпиращо влияние върху упражняването правото на защита от страна на частноправните субекти в споровете им с административни органи и други държавни учреждения.

49. При преценка на това, доколко приложимите правила относно максималните размери на юрисконсултските възнаграждения могат да са ориентир за определяне на размера на адвокатските възнаграждения, е от значение също, че ако правото на адвокатско възнаграждение и на присъждане на разноски за него се явява същностен елемент на статуса на адвоката, свързан с неговото особено положение на специфичен самостоятелен доставчик на юридически услуги, то юрисконсултите се намират в коренно различно положение. Те от една страна не са преминали ред на проверка на професионалната квалификация, равностоен на този, приложим за адвокатите. От друга страна, не са самостоятелни доставчици на услуги. Накрая, предвид на ТР №6/2012 на Върховния касационен съд, ако за присъждане на адвокатско възнаграждение се изисква предварителното изплащане на съответната сума и наличието на доказателства затова, то на юрисконсултите разноски се присъждат без изобщо да има действително заплащане на възнаграждение в съответния размер.

50. Следва да се има предвид също, че между професионалната дейност на адвоката и професионалната дейност на юрисконсулта според Съда на ЕС има съществени разлики, свързани със самостоятелния характер и независимостта в професионалната дейност на адвоката, която не се наблюдава при юрисконсултите, които работят по трудов договор за определено юридическо

лице<sup>21</sup>. От друга страна Съдът приема, че за разлика от лицата, които работят като юристи по трудово правоотношение, адвокатът следва да се разглежда като „сътрудник на правосъдието, призван да предоставя напълно независимо и с оглед висшия интерес на правосъдието правната помощ, от която клиентът има нужда“<sup>22</sup>. Според съда именно с оглед на тази си роля, адвокатът има особен статус, свързан с определени специфични права и задължения, признат в правото на държавите членки, който се регулира и контролира от професионалните организации на адвокатите.

51. Особения статус на адвоката намира отражение и в чл. 19 от Статута на Съда, който посочва, че: *“само адвокат, който има право да практикува пред съд на държава членка или на друга държава, която е страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, може да представлява или да подпомага страна пред Съда”*. Ясно разграничение между статуса на адвокатите и този на юрисконсултите прокарват и приетите актове, уреждащи свободното упражняване на адвокатската професия в рамките на ЕС. Както Директива 77/249/ЕИО относно улесняване на ефективното упражняване от адвокатите на свободата на предоставяне на услуги, ОВ L 78, 26.03.1977, така и Директива 98/5/ЕО, ОВ L77, 14.03.1998 г. относно улесняване на постоянното упражняване на адвокатската професия в държава членка, различна от държавата, в която е придобита квалификацията, ясно разграничават професионалната дейност на адвоката от тази на юрисконсулта, като гарантират свободното упражняване на адвокатски услуги и респективно свободата на установяване на адвокати в друга държава членка единствено за юристите, които имат статуса на независим адвокат по правото на една държава членка.

### **По деветия преюдициален въпрос**

52. Считаме, че що се отнася до преценката на размера на адвокатското възнаграждение, което присъжда като част от разноските по съдебното производство, деветият преюдициален въпрос не разкрива самостоятелно съдържание спрямо питанията, отправени с първи до седми въпрос, освен в частта, свързана със задължението на съда да мотивира своята преценка за размера на адвокатското възнаграждение. С оглед на това намираме, че на деветия въпрос следва да бъде отговорено единствено що се отнася до

---

<sup>21</sup>СЕС, Решение от 14 септември 2010, *Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals/Комисията*, дело С- 550/07 Р, ECLI:EU:C:2010:512

<sup>22</sup> СЕС, Решение от 18 май 1982, *AM & S/Комисията*, дело 155/79, ECLI:EU:C:1982:157

необходимостта от излагане на мотиви за преценката на националния съд относно размера на адвокатското възнаграждение.

53. Съгласно установената практика на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека, мотивирането на съдебните актове е съществено условие за гарантиране на правото на справедлив съдебен процес, а от друга страна, то се явява и определяща предпоставка за упражняване на правото на ефективни правни средства за защита<sup>23</sup>. Обхватът на задължението за мотивиране съответно ще варира в зависимост от естеството на решението и трябва да бъде определен в светлината на обстоятелствата по делото<sup>24</sup>.

54. С оглед на това считаме, че когато прави преценка относно справедливия размер на адвокатското възнаграждение, като се произнася с решението си по делото по разноските, сторени в съдебното производство, като признава размер на възнаграждението различен от договорения и платен между адвоката и неговия доверител или подзащитен, съдът следва да мотивира своето решение, като изложи съображения за приетия от него размер.

### **По десетия преюдициален въпрос**

55. С десетия поставен преюдициален въпрос запитващата юрисдикция цели да бъде разяснено какви са последиците с оглед на 101, пар. 2 ДФЕС от евентуално противоречието на елементи на уредбата на минималните адвокатски възнаграждения с чл. 101, пар. 1 ДФЕС. Считаме, че въпросът се отнася да ясно установено положение в практиката на Съда на ЕС, с оглед на което не съществува необходимост от ново тълкуване на чл. 101, пар. 2 в произнасянето по отправеното преюдициално запитване.

56. Съгласно предписанието на чл. 101, пар. 2 ДФЕС и установената практика на Съда на ЕС<sup>25</sup> всички споразумения или решения, които са забранени в съответствие с чл. 101, пар. 1 ДФЕС са нищожни и не могат да бъдат валидно прилагани.

---

<sup>23</sup> CEO, Решение от 13 март 1985, *Нидерландия и Leeuwarder Papierwarenfabriek с. Комисията*, 296 и 318/82, ECLI:EU:C:1985:113; Решение от 20 март 1985, *Италия с. Комисия*, 41/83,

ECLI:EU:C:1985:120; ECHR, Judgement of 16 of Novembre 2010, *Taxquet v. Belgium [GC]*, no. 926/05, § 91

<sup>24</sup> ECHR, Judgment of 13 November 2012, *Lacatuş and Others v. Romania*, no. 12694/04, § 97; ECHR, 9 of December 1994, *Ruiz Torija v. Spain*, § 29, Series A no. 303-A.

<sup>25</sup> CEO, Решение от 25 ноември 1971 г., *Beguelin Import/G.L. Import Export*, 22/71, EU:C:1971:113, т.29

## **ОСОБЕНО ИСКАНЕ**

Висшият адвокатски съвет е органът, който съгласно Закона за адвокатурата, представлява общите интереси на всички адвокати, олицетворява единството на адвокатурата и определя вместо държавата, при условията на делегирани правомощия по чл. 134, ал. 1 КРБ минималните размери на адвокатските възнаграждения.

Ето защо, настояваме Висшият адвокатски съвет, наред с държавата, да бъде конституиран като страна и да участва в производството по дело С-438/22 „Ем акаунт БГ“ ЕООД, доколкото определянето на минималните размери на адвокатските възнаграждения е възложено именно на Висшия адвокатски съвет.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /П/**

**АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ**