Ne varietatem timeamus

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

департамент ПРАВО

ГОДИШНИК

2024

година тринадесета

ГОДИШНИК НА ДЕПАРТАМЕНТ „ПРАВО“ НА НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

2024

YEARBOOK OF THE LAW DEPARTMENT OF NEW BULGARIAN UNIVERSITY

2024

ГОДИШНИК НА ДЕПАРТАМЕНТ „ПРАВО“
НА НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
2024

YEARBOOK OF THE LAW DEPARTMENT
OF NEW BULGARIAN UNIVERSITY
2024

Редакционна колегия на Годишника

доц. д-р Катерина Йочева – съставител, отговорен редактор,
редактор и/или автор на преводите от и на английски език

проф. д-р Екатерина Михайлова
проф. д-р Благой Видин
проф. д-р Веселин Вучков
проф. д-р Веселина Манева

Департамент „Право“
НБУ, корпус 1, стаи 410 и 412
ул. „Монтевидео“ 21
София 1618

В Годишника е отразена действащата правна уредба към 01.03.2026 г.

© Веселина Манева, Деяна Марчева, Ивайло Малинов, Ивайло Стайков, Иван Брегов, Катерина Йочева, Мария Чочова, Мартин Петров, Райна Николова и Филип Самуилов – автори

© Нов български университет, 2026
ISSN 1314-8087
ISSN 2682-969X (онлайн)
Не се допуска възпроизвеждане в цялост или на части от материалите, публикувани в Годишника, без изричното съгласие на носителите на авторското право и без посочване на източника и името на автора.

© МТ Студио – предпечатна подготовка

Рецензенти:
проф. Малина Новкиришка, д. н.
проф. д-р Екатерина Михайлова
доц. д-р Силвия Цонева

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

департамент ПРАВО

ГОДИШНИК 2024

година тринадесета

София, 2026

Съдържание

Списък на съкращения 9

Райна Николова
Производство по налагане
на административни наказания 12

Веселина Манева
Географските указания за занаятчийски
и промишлени продукти – новите правни
и културни рамки в контекста на промените
в Закона за марките и географските означения 52

Ивайло Стайков
Рефлексни правни последици
на дисциплинарното уволнение 70

Деяна Марчева
Дългият път на българските граждани
до конституционно правосъдие за защита
на основните права 104

Катерина Йочева
Злоупотребата с право в практиката на
Съда на Европейския съюз..... 136

Ивайло Малинов
Плащането на чужди задължения или предоставянето
на друга облага за сметка на обеднялото лице
в хипотезата на чл. 59, ал. 1 ЗЗД 152

Мария Чочова
Реализиране на трудови права
и задължения по електронен път 174

Мартин Петров
Българската научноизследователска база на Антарктида
и прилагането на българския Наказателен кодекс
отвъд границите на Република България 188

Филип Самуилов
От правен вакуум към самоопределяне: сравнителен анализ
на юридическата промяна на пола в България и Германия 202

Иван Брегов
Възникване на самостоятелния бюджет
на съдебната власт в САЩ 252

Contents

List of Abbreviations 9

Raina Nikolova
Procedure for the Imposition of
Administrative Penalties 12

Veselina Maneva
Geographical Indications for Craft and Industrial Products:
New Legal and Cultural Framework in the Context
of the Amendments to the Trademarks and
Geographical Indications Act 52

Ivaylo Staykov
Reflex Legal Consequences of
Disciplinary Dismissal 70

Deyana Marcheva
Bulgarian Citizens' Long Road to Constitutional Justice
for the Protection of Fundamental Rights 104

Katerina Yocheva
Abuse of Law in the Case-law of the
Court of Justice of the European Union 136

Ivaylo Malinov
Payment of Other People's Debts or a Provision of Other Benefits at the Expense of the Impoverished Person in the Hypothesis of Article 59, paragraph 1 of the Bulgarian Obligations and Contracts Act 152

Maria Chochova
Implementation of Labour Rights and Obligations Electronically 174

Martin Petrouff
The Bulgarian Scientific Research Base in Antarctica and the Application of the Bulgarian Penal Code Beyond the Borders of the Republic of Bulgaria 188

Filip Samuilov
From a Legal Vacuum to Self-Determination: A Comparative Analysis of Legal Gender Recognition in Bulgaria and Germany 202

Ivan Bregov
The Establishment of an Independent Budget for the Judiciary in the United States 252

Списък на съкращения

ал.	алинея
АПК	Административнопроцесуален кодекс
арг.	аргумент
в.	век
ВАС	Върховен административен съд
вж.	виж
ВКС	Върховен касационен съд
ВНС	Велико народно събрание
г.	година
ДВ	Държавен вестник
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕС	Европейски съюз
ЕКПЧ	Европейска конвенция за правата на човека
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
доп.	допълнен
др.	други
ЗАНН	Закон за административните нарушения и наказания
ЗГР	Закон за гражданската регистрация
ЗДАНС	Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“

ЗДП	Закон за движението по пътищата
ЗЗД	Закон за задълженията и договорите
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗМГО	Закон за марките и географските означения
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗООРПСМ	Закон за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия
ЗСВ	Закон за съдебната власт
изм.	изменен
изр.	изречение
и сл./et seq.	и следващи
к. д.	конституционно дело
КС	Конституционен съд
КСО	Кодекс за социално осигуряване
КТ	Кодекс на труда
КТК	Кодекс за търговското корабоплаване
НБУ	Нов български университет
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
обн.	обнародван/а
ОВ	Официален вестник на Европейския съюз
отм.	отменен
пр. Хр.	преди Христа
с./p./S.	страница
С.	София
СЕС	Съд на Европейския съюз
срв.	сравни
т. е.	тоест
УБДХ	Указ за борба с дребното хулигарство
УИ	университетско издателство

цит. съч./op. cit.	цитираното съчинение
чл.	член
ЮФ	юридически факултет
САЩ	Съединени американски щати
СЕСИС	Служба на Европейския съюз за интелектуална собственост

Ключови думи:
административни наказания, наказателно постановление, производство по налагане, страни, субекти, участници, юрисдикции

Keywords:
Administrative Penalties, Penalty Order, Proceedings for Imposing, Parties, Subjects, Participants, Jurisdictions

Raina Nikolova

Procedure for the Imposition of Administrative Penalties

The study provides a doctrinal definition of the proceedings for imposing administrative penalties. It contains a description of the procedure for imposing administrative penalties by administrative penalty jurisdictions under the general procedural legislation; under special laws and codes. The scientific study deals with the question of who are the participants, subjects, and parties in the proceedings for imposing administrative penalties by administrative penalty jurisdictions. It examines how the proceedings themselves develop with the relevant procedural actions before, during, and after the imposition of the penalty. It presents the basic essence of the legal act imposing the administrative penalty (penalty order) according to administrative law doctrine. It summarizes the distinctions existing in theory between the penalty order, the individual administrative act, and the sentence. The presentation presents hypotheses in which the administrative penalty authority does not rule as an administrative penalty jurisdiction. It traces various special proceedings for the imposition of administrative penalties by a court. All theoretical issues discussed are reflected through the prism of jurisprudence.

Prof. Raina Nikolova, Dr. Habil.

Member of the Law Department of New ulgarian University

e-mail: rnikolova@nbu.bg

Professor of Administrative Law

Areas of specialization: Administrative law and Administrative Procedural Law , Media law, Copyright law

Author of monographs and articles in professional periodicals in Bulgaria and abroad

Former Member of the Council for Electronic Media of the Republic of Bulgaria

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.1

Райна Николова

Производство по налагане на административни наказания

В студията се дава доктринална дефиниция за производството по налагане на административни наказания. Съдържа се и описание на процедурата по налагане на административни наказания от административнонаказателни юрисдикции по реда на общия процесуален закон, на специални закони и на кодекси. Научното изследване се занимава с въпроса кои са участниците, субектите и страните в производството по налагане на административни наказания от административнонаказателни юрисдикции. Разглежда се как се развива самото производство със съответните процесуални действия преди, при и след налагане на наказанието. Представя се основната същност на юридическия акт, с който се налага административното наказание (наказателното постановление) според административноправната доктрина. Обобщават се съществуващите в теорията разграничения между наказателното постановление, индивидуалния административен акт и присъдата. В изложението се представят хипотези, в които административнонаказващият орган не се произнася като административнонаказателна юрисдикция. Проследяват се различни специални производства по налагане на административни наказания от съд. Всички разгледани теоретични проблеми са отразени през призмата на юриспруденцията.

Увод

Настоящото научно изследване съдържа описание на производството по налагане на административни наказания от административнонаказателни юрисдикции по реда на общия процесуален нормативен акт – Законът за административните нарушения и наказания[1] (ЗАНН); по реда на специални закони: Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия[2] (ЗООРПСМ), Закона за опазване на селскостопан-

[1] Обн., ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г.
[2] Обн., ДВ, бр. 96 от 29.12.2004 г.

ското имущество[3] (ЗОСИ), Закона за движението по пътищата[4] (ЗДвП), Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулигарство[5] (УБДХ) или кодекси: Административнопроцесуалния кодекс[6] (АПК) и Наказателнопроцесуалния кодекс[7] (НПК). То се занимава с въпроса кои са участниците, субектите и страните в производството по налагане на административни наказания от административнонаказателни юрисдикции. Разглежда как се развива самото производство със съответните процесуални действия преди, при и след налагане на наказанието. Представя основната същност на юридическия акт, с който се налага административното наказание (наказателното постановление) според административноправната доктрина. Обобщава съществуващите в теорията разграничения между наказателното постановление, индивидуалния административен акт и присъдата. Изложението представя хипотези, в които административнонаказващият орган не се произнася като административнонаказателна юрисдикция. Проследява различни специални производства по налагане на административни наказания от съд.

1. Производство по налагане на административни наказания от административнонаказателни юрисдикции

Конституционният съд на Република България дава следната характеристика на административното наказване: „Според Конституционния съд разпоредбите във връзка с административното наказване представляват именно „наказателно обвинение“ по смисъла на чл. 6, § 1 ЕКПЧ. По общо правило разпоредбите относно административните нарушения и наказания имат своя генезис в наказателното законодателство. Административното наказване възприема различни институти на наказателното и наказателнопроцесуалното право. Принципите на административното наказване по общо правило следват принципите на наказателната политика. Колкото до особеностите на правната уредба на административното наказване, тя обикновено се извежда чрез съпоставка със съответните правила в наказателното и наказателнопроцесуалното право. Административното наказване, разбира се, има своята специфика, но тя не е от такъв характер, че да разкъса органическата връзка с материалното

[3] Обн., ДВ, бр. 54 от 12.7.1974 г.
[4] Обн., ДВ, бр. 20 от 5.3.1999 г.
[5] Обн., ДВ, бр. 102 от 31.12.1963 г.
[6] Обн., ДВ, бр. 30 от 11.4.2006 г.
[7] Обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.

и процесуалното наказателно право. Напротив, тя обосновава в редица случаи субсидиарното прилагане на техните правила по отношение на административното наказване (чл. 11, чл. 84, чл. 85 ЗАНН), като в някои случаи то може да бъде дори директно, а в други съответно. На следващо място обстоятелството, че глобите по чл. 189, ал. 13 ЗДвП имат за цел не да компенсират причинени вреди, а единствено да накажат нарушителя и да го възпрат да извършва подобни нарушения, също е доказателство в полза на квалификацията му като „наказателно обвинение“ по смисъла на чл. 6, § 1 ЕКПЧ. Въпреки спецификите на административното наказание „глоба“ в сравнение с глобите по Наказателния кодекс, които са свързани с осъждане на дееца за извършено престъпление, с органа, който я налага, минималния ѝ размер и определянето ѝ, все пак последиците и на едните и на другите са сходни, защото представляват все разпоредено от компетентен държавен орган имуществено засягане на интереси на гражданина за неговото противоправно поведение с цел да го възпитат и предупредят. Този факт също потвърждава извода, че производството по налагане на административни наказания е наказателно по своето естество производство“[8].

Административноправната доктрина разглежда административното наказване като правораздавателна[9] дейност[10], при която е налице „задължение за преследване, респективно и за налагане на наказание, този път по административен ред, щом за несъдебния орган е надлежно доказано, че е извършено едно административно нарушение, по което той е компетентен да наложи наказание по административен ред“[11].

„Какво е обаче естеството на дейността на органа, който издава наказателно постановление за извършено административно нарушение?

---

[8] Решение № 1 от 1.3.2012 г. по к. д. № 10 от 2011 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 20 от 9.3.2012 г.

[9] За правораздавателния характер на административното наказване вж. Стайнов, П. Особени юрисдикции в областта на администрацията. С.: Българска академия на науките, 1956, с. 18.

[10] За правораздавателния характер на административното наказване вж. Стайнов, П. Да се познаваме с въпросите около административното наказване. Социалистическо право, 7/1957, с. 11.

[11] С цел улесняване на правораздавателната дейност еснафските организации създават система от публични и частни разпоредби, съвкупността от които може да се определи като своеобразно „еснафско право“. Тези правила били изписани в уставите и уставните решения на еснафските организации и в официални документи на османската власт, на базата на които се правораздавало. Характерно за еснафските устави е, че те съдържат предимно наказателноправни разпоредби. При отсъствието на писани правила, лицата се ръководели от обичайноправни норми, възприети и спазвани от „старо време“. За историкоправните аспекти на правораздаването извън държавноправната традиция вж. Неделева, П. Видове наказания в българските възрожденски еснафски организации. Юридическо списание на Нов български университет, 1/2010, с. 38.

Правораздавателен или административен е този ред? Съмненията се пораждат от чл. 6 ЗАНН, според който за административни нарушения се налагат административни наказания по административен ред. Чл[ен] 6 очевидно има предвид издаването на наказателно постановление, когато говори за административен ред, а не съдебното производство по обжалване на наказателното постановление. Той би могъл следователно да употреби и израза „налагано с наказателно постановление“ вместо израза „налагано по административен ред“. [...] В полза на този извод говорят ред съображения, извличани от уредбата на производството за издаване на наказателни постановления: задължението за безпристрастие на наказващия орган (чл. 51 ЗАНН); правото на лицето, чиято отговорност се търси, на участие и защита в производството (членове 44 и 52 ЗАНН), произнасянето по повод на сезиране чрез изпращане на акта за извършеното нарушение (чл. 44, ал. 3 ЗАНН); стабилитетът на наказателното постановление, намиращ израз в забраната за самоотмяна и отмяната му, след като влезе в сила, само по реда на прегледа[12] или отмяната поради новооткрити обстоятелства, т. е. по реда, специфичен за отмяна на влезли в сила съдебни актове (членове 65 и 70 ЗАНН). На фона на тази уредба изразът „административен ред“, използуван от чл. 6 ЗАНН, трябва да се разбира в смисъл на „несъдебен ред“. Чл[ен] 6 ЗАНН, понеже дава определение на понятието административно нарушение, цели да го противопостави на понятието престъпление и чрез органа, който налага наказанието. Докато престъпленията се наказват само от съдилищата, административни наказания могат да налагат и несъдебни органи: преди всичко органи на активна администрация (чл. 47 ЗАНН)[13]“[14].

[12] Този извънреден процесуален способ е отменен в ДВ, бр. 59 от 1998 г. и е запазена възможността за възобновяване на административнонаказателното производство по реда на чл. 70 ЗАНН. Предпоставките, за да е налице приложението на чл. 70, б. „г“ ЗАНН, са обсъдени в Чакърова-Димитрова. И. Основанието за възобновяване на административнонаказателните производства по чл. 70, б. „г“ от ЗАНН и принципът *non bis in idem*. De Jure, 1/2015, 77–80. Относно особеностите на двете извънредни основания по б. „г“ и б. „д“ на чл. 70 ЗАНН, имащи за цел да гарантират спазването на принципа *non bis in idem* и да предотвратяват двойната наказателноправна репресия спрямо едно и също лице, вж. Чакърова-Димитрова, И. Основанието за възобновяване на административнонаказателните производства по чл. 70, б. „д“ от ЗАНН. De jure, 1/2019, с. 35.

[13] Ангелов, А., И. Дерменджиев, Г. Костадинов. Учебник по административно право на Народна република България: обща част. С.: УИ „Климент Охридски“, 1967, 438–449.

[14] Сталев, Ж. Правораздаването и неговите видове. Годишник на Софийския университет, Юридически факултет, 1970, т. LXX, с. 42.

Съвременната административноправна теория е категорична в това отношение. В дейността, осъществявана от административнонаказващите органи, се откриват белезите на правораздаването[15]:

1.1. Решава се правен спор[16], който е първият основен белег на правораздаването.

---

[15] В контекста на правото на ЕС този въпрос е уреден в член 267, параграфи 2 и 3 от ДФЕС „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 висящо 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". Темата за националните административнонаказващи юрисдикции е дискутирана в решение от 10 декември 2009 година, Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, EU:C:2009:767 по преюдициално запитване, отправено от Umweltsenat (Австрия), и предвижда възможност тези юрисдикции да могат да отправят преюдициални запитвания пред Съда на Европейския съюз, когато техните решения не подлежат на обжалване пред съд съгласно националното законодателство: „59. Umweltsenat притежава правомощия на *пълна юрисдикция. Въпреки че решенията му имат природата на административен акт, те се ползват със силата на пресъдено нещо, трябва да бъдат мотивирани, обявяват се в открито заседание, подлежат на изпълнение и по тях се допуска обжалване единствено пред* (к. м. – б. а.) Verwarltungsgerichtshof (47).
60. Съгласно критериите, описани в точки 54–59 от настоящото заключение, Umweltsenat е орган, който *не е част от австрийската съдебна система* (к. м. – б. а.), въпреки че изрично е признат в Конституцията на Австрия. Член 133, параграф 4 и член 11, параграф 7 от австрийския основен закон предоставят правораздавателни функции на институции, които са извън органичната съдебна структура, но притежават съществени елементи, въз основа на които осъществяването на функциите им наподобява това на обикновен съд. Както отбелязвам в точка 49 от настоящото заключение, когато *квазисъдебни органи придобият правораздавателни правомощия* (к. м. – б. а.), условията от Решение по дело Vaassen-Goebbels следва да се прилагат в цялата им строгост. От това следва, че Umweltsenat *изпълнява критериите за законоустановеност, постоянно действие, задължителен характер и прилагане на правни норми* (к. м. – б. а.). Белег с важно значение, макар и неопределящ, е че австрийският конституционен съд изисква Umweltsenat да спазва процедурните гаранции, предвидени в член 6 от Европейската конвенция за правата на човека. 61. Предвид всичко гореизложено считам, че Umweltsenat, в качеството му на *квазисъдебен орган, упражняващ правораздавателни функции* (к. м. – б. а.), се признава формално в австрийската конституция и точно отговаря на принципите от Решение по дело Vaassen-Goebbels, така че *запитващият орган е изцяло компетентен да отправи преюдициален въпрос* (к. м. – б. а.) съгласно член 234 ЕО".
По-съвременните измерения на практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС) дават възможност да се направи следното обобщение относно критериите, по които една институция може да бъде определена като „юрисдикция" за целите на член 267 от ДФЕС: 1) националният орган да е създаден със закон; 2) да е постоянно действащ; 3) произнасянето му по съответния спор да е задължително; 4) производството да започва след сезиране и да е състезателно; 5) органът да прилага правни норми; 6) да е независим и да се произнася с правораздавателен акт; 7) органът да е призван да реши правния спор в конкретния случай и при преценката на неговата независимост да се изхожда от сравнението между статута на членовете на този административен орган и статута на съдиите. Янкулова, С. Административни юрисдикции. С.: Монт, 2021, с. 121.

[16] Административният конфликт се проявява в административно-управленската среда на публичната сфера чрез взаимоотношенията вътре в административните звена, между тях и по йерархичната верига, както и с външни за нея субекти (гражданите и техните организации). Нормативната уредба и нейната интерпретация винаги се намира в зоната на противопоставяне. Банкова, И., В. Павлов. Структурни особености на административния конфликт. Годишник на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър", 24/2018, с. 240.

1.2. Наказващият орган не се произнася служебно, той трябва да бъде сезиран, което става с получаването на административнонаказателната преписка (чл. 52 ЗАНН).

1.3. Производството, което се развива пред административнонаказващия орган, може да се характеризира като елементарно състезателно производство.

1.4. Административнонаказващият орган не е страна по спора, който решава. Той е независима инстанция, която трябва да реши повдигнатия спор, страни по който са актосъставителят и лицето, посочено за нарушител в съставения акт.

1.5. Наказателното постановление като краен акт, с който завършва административнонаказателното производство, има правораздавателен характер и се ползва със сила на пресъдено нещо[17].

По своята правна същност *производството по налагане на административно наказание* е втора административна, спорна и санкционна фаза на административнонаказателния процес, представляваща съвкупност от регулирани от нормите на общия[18] или специален процесуален закон последователно развиващи се правни действия, насочени към налагане на административно наказание по административен ред за извършено административно нарушение чрез издаването на правораздавателен и властнически акт от несъдебен орган, който действа като първа[19] правораздавателна инстанция.

2. Участници, субекти, страни в производството по налагане на административни наказания от административнонаказателни юрисдикции

2.1. *Участници* в производството по налагане на административни наказания са всички лица, за които възникват определени процесуални права и задължения в рамките на производството:

а) пострадалите от нарушението (чл. 52, ал. 3 ЗАНН);

[17] Янкулова, С. Цит. съч., 221–237.

[18] Има се предвид Законът за административните нарушения и наказания.

[19] По административнонаказателните дела несъдебните органи функционират като първа инстанция, когато издават наказателни постановления (членове 47–58 ЗАНН). Сталев, Ж. Цит. съч., с. 38.

б) други длъжностни лица от същото ведомство на наказващия орган, на които е възложено разследване на спорните обстоятелства (чл. 52, ал. 4, изр. 2 ЗАНН) и др.

2.2. *Субекти* в производството по налагане на административни наказания са тези участници, чиито процесуални действия стартират, развиват и приключват производството:

а) Актосъставителят[20].

б) Решаващ орган на основание чл. 47; чл. 47а; чл. 48 и чл. 81а, ал. 2 ЗАНН (административнонаказващ орган[21], *административнонаказателна юрисдикция*), който притежава лична, материална, териториална (в чийто район е извършено нарушението, местожителството дееца или органът, в района на който най-напред е било образувано производството) и времева компетентност:

– Ръководителите на ведомствата и организациите, областните управители и кметовете на общините[22], на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение или чрез делегиране на определени от тях длъжностни лица, когато това е предвидено в съответния закон, указ или постановление на Министерския съвет.

– Длъжностните лица и органите, овластени от съответния закон или указ[23].

---

[20] Сивков, Ц. Административно наказване (материалноправни и процесуални проблеми). С.: СОФИ–Р, 1998, с. 79.

[21] Нощната стража от времето на император Диоклециан патрулите *frumentarii*, учредени по времето на Хадриан, са заменени от корпуса на *agentes in rebus* начело с *magister officiorum*, които разполагат с още по-широки права за задържане и дори за налагане на наказания на извършителите на определени нарушения, които не са квалифицирани като престъпления. Новкиришка-Стоянова, М. Римскоправна уредба на някои съвременни административни проблеми. Годишник на департамент „Право“ на Нов български университет, 2012, С.: НБУ, 2013, с. 79.

[22] Кметовете на общини или упълномощени от тях длъжностни лица упражняват контрол за спазване изискванията на закона в тихите зони и урбанизираните територии (чл. 22, ал. 1, т. 2 от Закона за защита от шума в околната среда).

[23] Наказателните постановления по повод административни нарушения, свързани със собствеността, опазването и стопанисването на дивеча, организацията на ловното стопанство, правото на лов и търговията с дивеч и дивечови продукти, се издават от министъра на земеделието и храните или от министъра на вътрешните работи, или от упълномощени от тях длъжностни лица (чл. 96, ал. 1, предл. 2 от Закона за лова и опазването на дивеча).

– Съдебните и прокурорските органи в предвидените от закон или указ случаи[24].

В сферата на административния надзор има голямо многообразие от еднолични административни органи, на които са възложени функции по административно наказване[25]. Основният въпрос, който възниква, е кой изпълнява ролята на административнонаказващ орган при колективните и независими надзорни органи, като ЗАНН посочва три възможности за това:

2.2.1. Ръководителят на организацията, когато това е предвидено в съответния закон[26], на основание чл. 47, б. „а“, предл. 1 ЗАНН.

2.2.2. Длъжностните лица[27], овластени[28] от съответния закон или указ, на основание чл. 47, б. „б“, предл. 1 ЗАНН.

---

[24] Административното наказание безвъзмезден труд в полза на обществото се налага от районния съд, в района на който е извършено или довършено административното нарушение, за което е предвидено съответното наказание, а за нарушенията, извършени в чужбина – от Софийския районен съд (чл. 47а ЗАНН). Въз основа на събраните доказателства районният съдия постановява решение, с което налага съответно административно наказание за хулигански прояви (чл. 6, ал. 1, б. „а“ от Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство). Когато длъжностно лице не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт, наказанието се налага с разпореждане на председателя на съответния съд или на овластено от него длъжностно лице без за целта да е необходимо издаването на АУАН (чл. 306, ал. 2 от АПК).

[25] Председателят на Сметната палата (на основание чл. 47, б. „а“, предл. 1 ЗАНН във връзка с чл. 497, ал. 2 от Изборния кодекс). Областният управител по местоизвършване на нарушението (чл. 47, б. „а“, предл. 2 ЗАНН във връзка с чл. 496, ал. 3, изр. 1 от Изборния кодекс). Кметовете на общини (чл. 47, б. „а“, предл. 3 ЗАНН във връзка с чл. 14, ал. 3 от Закона за събранията митингите и манифестациите). Ръководителят на териториалното поделение на Националния осигурителен институт или от упълномощено от него длъжностно лице (чл. 47, б. „б“, предл. 1 ЗАНН във връзка с чл. 350, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване). „Териториална структура на администрацията“ е създадено с нормативен акт териториално организационно звено на администрацията, независимо дали е обособено като юридическо лице, което подпомага административния орган при осъществяване на правомощията му (§1, т. 1а от ДР на АПК). Министърът на земеделието, храните и горите (чл. 47, б. „б“, предл. 2 ЗАНН във връзка с чл. 91, ал. 4 от Закона за рибарството и аквакултурите).

[26] Председателят на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) на основание чл. 225, ал. 2 от Закона за енергетиката. Председателят на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) на основание чл. 11 и чл. 87, ал. 3 от Закона за защита на личните данни. Председателят на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) на основание чл. 337б, ал. 1 от Закона за електронните съобщения. Председателят на Съвета за електронни медии (чл. 31, ал. 2, т. 5 и чл. 127, ал. 2 от Закона за радиото и телевизията) и др.

[27] Длъжностни лица означава персоналното място на лицата в държавния апарат, техния статут и правоотношението, в което влизат с държавата по силата на служебното си положение (Решение № 9 от 4.10.2011 г. по к. д. № 7 от 2011 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 80 от 14.10.2011 г.).

[28] Упълномощено от КЕВР длъжностно лице (чл. 225, ал. 2 от Закона за енергетиката). За конкретното длъжностно лице, което е служител на Комисията и е дисциплинарно подчинено на нейния председател, също се поставя въпросът следва ли да се съобрази с решението на КЕВР. Ако то

2.2.3. Органът[29], овластен от закона, на основание чл. 47, б. „б“, предл. 2 ЗАНН.

Анализът показва, че в областта на административното наказване колективните надзорни органи по-скоро по изключение, отколкото по правило, упражняват функциите на административнонаказващи орга-

не го вземе предвид, възниква въпросът дали следва да му се търси дисциплинарна отговорност. Отговорът и на този въпрос според теорията трябва да е отрицателен, защото съобразявайки диспозитива на решението, административнонаказващият орган ще изпадне в положението да следва конкретни указания на друг, висшестоящ орган при решаването на административнонаказателната преписка. Това отново ще доведе до нарушаване на принципа за независимост и самостоятелност в решаването на правния спор. Милчева, К. Административнонаказателната дейност на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР). *De Jure*, 1/2013, с. 124. Друго длъжностно лице може да е главният инспектор на КЗЛД или от оправомощени от председателя на КЗЛД инспектори (чл. 87, ал. 3 от Закона за защита на личните данни). Изрично оправомощено от председателя на КРС длъжностно лице – член на КРС (чл. 337б, ал. 1 от Закона за електронните съобщения) и др.

[29] Централната избирателна комисия при съобщаване на прогнозни резултати от социологически проучвания преди края на изборния ден (чл. 496, ал. 3, изр. 2 от Изборния кодекс). Комисията за защита на конкуренцията с решение, което подлежи на обжалване относно законосъобразността си пред Административния съд – София област (чл. 99, ал. 2 във връзка с чл. 64, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията). Разпоредбата на чл. 99, ал. 2 ЗЗК предписва процесуалния ред, по който могат да се оспорват решенията на КЗК за наложени глоби и санкции, но непосочва процедурата за налагането им. Редът за това е предвиденият такъв в специалния закон – в рамките на образуваното производство за установяване на нарушение по Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). Решение № 9505 от 7.7.2010 г. по адм. д. № 5354 от 2010 г. на ВАС, петчленен състав. Редът е предвиден в членове 100–102 ЗЗК. Друг подобен административнонаказващ орган е заместник-председателят на Комисията за финансов надзор (КФН), ръководещ управление „Надзор на инвестиционната дейност“, на основание чл. 15, ал. 1, т. 7 от Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН) при налагане на глоби и имуществени санкции за нарушения на Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, Закона за мерките срещу изпирането на пари, Закона за мерките срещу финансирането на тероризма и на актовете по тяхното прилагане, на Регламент 1060/2009, Регламент 648/2012, на Регламент (ЕС) № 236/2012, на Регламент (ЕС) № 575/2013, Регламент (ЕС) № 345/2013, Регламент (ЕС) № 346/2013, Регламент (ЕС) № 596/2014, Регламент (ЕС) № 909/2014, Регламент (ЕС) 2015/760, Регламент (ЕС) № 1286/2014, Регламент (ЕС) № 600/2014, Регламент (ЕС) 2016/1011, Регламент (ЕС) 2015/2365 и актовете по прилагането им. Заместник-председателят на КФН, ръководещ управление „Застрахователен надзор“, на основание чл. 16, ал. 1, т. 19 ЗКФН е орган на КФН по налагане на глоби и имуществени санкции за нарушенията на Кодекса за застраховането, на Закона за мерките срещу изпирането на пари, на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма и на актовете по тяхното прилагане, на Регламент 648/2012, на Регламент (ЕС) № 1286/2014, на Регламент (ЕС) 2015/2365 и на нормативните актове по тяхното прилагане. Заместник-председателят на КФН, ръководещ управление „Осигурителен надзор“, на основание чл. 17, ал. 1, т. 14 ЗКФН е орган на КФН по налагане на глоби и имуществени санкции за нарушения на Регламент 648/2012, на Регламент (ЕС) № 1286/2014, на Регламент (ЕС) 2015/2365 и на нормативните актове по тяхното прилагане. В срок не по-късно от 24 часа от съставянето на акта за установяване на нарушението началникът на районното управление на МВР по местоизвършване на нарушението или оправомощено от него длъжностно лице издава наказателно постановление (чл. 30, ал. 1, т. 1 ЗООРПСМ) и др.

ни. Този нормативен подход подлежи на сериозна критика, тъй като превръща в решаващи спора органи ръководителите на организациите. Последните са органи по назначението или работодатели на служителите – актосъставители, което поставя в риск безпристрастното и законосъобразно констатиране на административни нарушения и отслабва ролята на административния надзор. Моделът на административно наказване, възприет по отношение на Комисията за финансов надзор, предвиждащ санкционирането да се извършва от съответен заместник-председател на КФН, е неадекватен на политико-икономическите условия, в които се развиват надзорните отношения по повод функционирането на многообразни, могъщи и глобални финансови пазари. Той е неуместен и с оглед на колегиалния характер на КФН. Като слабост на законодателството се тълкува практиката за административнонаказващи органи да бъдат определяни длъжностни лица от администрацията на надзорния орган. Тази възможност поставя под съмнение необходимостта от съществуването на самия колективен орган. Наложително е извършването на преоценка и уеднаквяване на нормативната уредба, даваща качеството на административнонаказващ орган на съответния колегиален надзорен орган[30].

2.3. *Страните* също са субекти в производството по налагане на административно наказание. Страни в производството по налагане на административно наказание са административнонаказателно отговорни лица, които участват в производството от свое име с цел защитата на засегнати от акта за установяване на административно нарушение права и законни интереси (нарушителите):

2.3.1. пълнолетните лица, навършили 18 години, които са извършили административни нарушения в състояние на вменяемост (чл. 26, ал. 1 ЗАНН);

2.3.2. непълнолетните, които са навършили 16 години, но не са навършили 18 години, когато са могли да разбират свойството и значението на извършеното нарушение и да ръководят постъпките си (чл. 26, ал. 2 ЗАНН);

2.3.3. родителите, попечителите или настойниците, които съзнателно са допуснали извършването на административни нарушения от малолет-

[30] Николова, Р. Административно наказване в сферата на административния надзор. В 50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2020, 63–66.

ни, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение (чл. 26, ал. 3 ЗАНН);

2.3.4. родителите, съответно попечителите или настойниците за противообществени прояви (спортно хулиганство), извършени от лица, поставени под запрещение, ако те съзнателно са допуснали това (чл. 23, ал. 3 ЗООР2.3.5. работниците и служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени административни нарушения (чл. 24, ал. 2 ЗАНН);

2.3.6. актосъставителят[31].

3. Развитие на производството

Развитието на производството по налагане на административното наказание преминава през три фази: процесуални действия преди налагане на наказанието, процесуални действия при налагане на наказанието и процесуални действия след налагане на наказанието.

3.1. Процесуални действия преди налагане на наказанието

Разпоредбата на чл. 51 ЗАНН урежда безпристрастното и обективно налагане на административно наказание. По тази причина не може да участвува в разглеждането на административнонаказателна преписка и в издаването на наказателно постановление длъжностно лице, което:

1. е пострадало от нарушението;
2. е съпруг на нарушителя по права линия без ограничение и по съребрена линия – до четвърта степен;
3. е съпруг на пострадалия по права линия без ограничение и по съребрена линия – до четвърта степен;
4. е роднина на нарушителя по права линия без ограничение и по съребрена линия – до четвърта степен;
5. е роднина на пострадалия по права линия без ограничение и по съребрена линия – до четвърта степен;
6. е съставило акта за нарушението;
7. е свидетел по акта за нарушението;
8. е заинтересувано от изхода на административното производство;

[31] Сивков, Ц. Цит. съч., с. 79.

9. има с нарушителя особени отношения, които пораждат основателни съмнения в неговото безпристрастие;
10. има с пострадалия особени отношения, които пораждат основателни съмнения в неговото безпристрастие.

При наличието на някои от посочените основания длъжностното лице *лично* трябва *писмено с мотивиран акт*[32] да се отведе (*институт на отвода*, характерен и за съдебните органи). Отвод на същите основания може да се иска и от:

1. лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение;
2. едноличния търговец или юридическото лице, срещу които е съставен актът за установяване на административно нарушение;
3. пострадалия от нарушението (чл. 51, ал. 3).

Предвидена е сложна процедура за произнасяне, вместо тази функция да е възложена на административния съд, както предлага научната доктрина[33]. При отвод на длъжностното лице по преписката се произнася:

1. оправомощено длъжностно лице, когато наказващият орган е ръководител на ведомство и организация, областен управител и кмет на община, а ако няма такова – друго лице, изрично оправомощено от наказващия орган;
2. по-горестоящият орган, когато наказващият орган е длъжностно лице и орган, овластен от съответния закон или указ, а ако няма такъв – друго лице, изрично оправомощено от наказващия орган (специално по длъжностна характеристика да се занимава с въпросите по отводите);
3. ръководителят на ведомство или организация, областен управител или кмет на община, когато наказващият орган е оправомощено от ръководителя на организацията длъжностно лице (чл. 54, ал. 2 ЗАНН).

---

[32] В научната доктрина с основание се посочва, че този акт е изключен от кръга актове, които пряко и самостоятелно могат да бъдат атакувани пред съда. Чакърова-Димитрова, И. Актове по ЗАНН, попадащи в обхвата на прякото административно правораздаване след измененията в закона от края на 2020 година. *De Jure*, 2/2021, с. 227.

[33] Сивков, Ц. Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. С.: Сиела, 2021, 52–55.

Действията преди издаване на наказателното постановление се осъществяват в следната последователност:

3.1.1. извършването на проверка дали актът за установяване на административно нарушение е законосъобразен – дали са налице 10-те изисквания на чл. 42 ЗАНН;

3.1.2. извършването на дали актът за установяване на административно нарушение е обоснован – дали обвинението е подкрепено с достатъчен доказателствен материал, като стартира ново самостоятелно разследване на нарушението, обсъждат се по същество всички доказателства, включително и направените възражения, разследват се и спорните обстоятелства, като административнонаказващият орган може да възложи тяхното разследване и на други длъжностни лица от същото ведомство;

3.1.3. административнонаказващият орган уведомява пострадалия от нарушението, ако има такъв, за получената преписка (съставения АУАН), като по този начин обезпечава правото на включване в административнонаказателния процес в качеството на граждански ищец[34].

3.2. Процесуални действия по налагане на наказанието

Преди да се произнесе по преписката, наказващият орган проверява акта с оглед на:

- неговата законосъобразност и обоснованост;
- преценява възраженията и събраните доказателства;
- когато е необходимо, извършва и разследване на спорните обстоятелства, което може да бъде възложено и на други длъжностни лица от същото ведомство (чл. 52, ал. 4 ЗАНН).

Когато нарушителят няма постоянен адрес в Република България, съставеният акт се предоставя незабавно на наказващия орган, който се произнася в деня на получаване на административнонаказателната преписка (чл. 52, ал. 1, изр. 1 ЗАНН). Ако се установи, че актът не е бил предявен на нарушителя, наказващият орган го връща веднага на актосъставителя (чл. 52, ал. 2 ЗАНН). След получаване на преписката наказващият орган уведомява за съставения акт пострадалите от нарушението, ако има такива и адресите им са известни.

[34] Костов, Д. „Санкционната“ фаза на административно-наказателния процес. Съвременно право, 4/2000, 31–32.

3.2.3. Административнонаказващият орган е длъжен да се произнесе в *едномесечен* срок от получаването на преписката и има следните възможности:

1. отправя писмено предупреждение към нарушителя при маловажен случай по чл. 28 ЗАНН (чл. 53, ал. 1 ЗАНН);
2. прекратява административнонаказателното производство с мотивирана резолюция (чл. 53, ал. 1 във връзка с чл. 54 ЗАНН);
3. сключва споразумение с нарушителя (чл. 53, ал. 1 във връзка с чл. 58г ЗАНН);
4. издава наказателно постановление (чл. 53, ал. 1 ЗАНН).

Административнонаказващият орган налага административното наказание, когато по безспорен начин е установено, че:

1. нарушителят е извършил деянието, т. е. установен е фактът на нарушението;
2. нарушителят е извършил, т. е. идентифициран е деецът;
3. извършил е деянието виновно, т. е. установена е вината.

Административното наказание се определя съобразно с разпоредбите на ЗАНН *в границите на наказанието*, предвидено за извършеното нарушение. То има абсолютен характер, когато наказанието е изрично посочено по размер в нормативния акт[35], и относителен характер, когато преценката за конкретния размер принадлежи на административнонаказващия орган в рамките на закона. В този случай при определяне на наказанието се вземат предвид:

1) тежестта на нарушението;

---

[35] Разпоредбата на чл. 229, ал. 1 от Закона за здравето предвижда за нарушение, извършено за първи път относително определеното наказание глоба от 100 до 600 лева (Решение № 2298 от 28.10.2014 г. по к. а. н. д. № 1840 от 2014 г. на Административен съд – Пловдив). За управление на моторно превозно средство след употреба на алкохол с концентрация над 0,8 на хиляда до 1,2 на хиляда включително, разпоредбата на чл. 174, ал. 1, т. 2 от ЗДП предвижда кумулативно лишаване от право да управлява моторно превозно средство за срок от 12 месеца и глоба 1000 лв. Наказанията за административното нарушение са определени в *абсолютен размер* и обвързват административнонаказващия орган при наказване на нарушителя, като изключват възможността му за преценка на обстоятелствата по чл. 27, ал. 2 ЗАНН (Решение № 426 от 30.6.2022 г. по а. н. д. № 762 от 2022 г. на Районен съд – Перник). Наказва се с глоба или с имуществена санкция *в размер 5000 лв.* лице, което издава документи за извършени периодични прегледи за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства без издадено разрешение по чл. 148, ал. 2 (чл. 178а, ал. 1 ЗДП). За нарушението е императивно посочено какво може да е наказанието. Налице е абсолютна правна норма (Решение № 734 от 20.4.2015 г. по а. н. д. № 333 от 2015 г. на Районен съд Варна).

2) подбудите за неговото извършване и

3) другите смекчаващи[36] и отегчаващи вината обстоятелства, както и

4) имотното състояние на нарушителя (чл. 27, ал. 2 ЗАНН).

Замяната на предвидените за нарушенията наказания с по-леки по вид не се допуска освен в случаите, предвидени по отношение на непълнолетните, когато административното наказание глоба се заменя с обществено порицание (чл. 27, ал. 4 във връзка с чл. 15, ал. 2 ЗАНН). Не се допуска също така определяне на наказание под предвидения най-нисък размер на наказанията глоба и временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност, освен в предвидените в закон случаи. Произнасянето става чрез *налагане на административно наказание* с издаването на наказателно постановление.

Наказателно постановление се издава и когато е допусната нередовност в акта, стига да е установено по безспорен начин извършването на нарушението, самоличността на нарушителя и неговата вина (чл. 53, ал. 2 ЗАНН).

Когато за административното нарушение е предвидено да се налага безвъзмезден труд в полза на обществото, длъжностното лице – актосъставител изпраща преписката на административнонаказващия орган, който я внася за решаване в съответния районен съд в тридневен срок от получаването ѝ (чл. 58а ЗАНН). В този случай ролята на административнонаказващия орган е посредническа[37].

3.2.1. Производство по налагане на административно наказание при проявено *спортно хулиганство*. В срок не по-късно от 24 часа от съставянето на акта за установяване на нарушението *началникът на районното управление на МВР* по местоизвършване на нарушението или оправомощено от него длъжностно лице внася преписката за решаване от съответния районен съд, като уведомява за това съответния прокурор:

а) в случаите по чл. 21, т. 11–15;

б) когато противообществената проява по чл. 21, т. 1–10 е извършена повторно[38];

---

[36] Смекчаващите обстоятелства обуславят налагането на по-леко наказание, а отегчаващите – на по-тежко наказание (чл. 27, ал. 3 ЗАНН).

[37] Сивков, Ц. Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. С.: Сиела, 2021, 63–64.

[38] Според правната теория повторността може да е еднородна, когато административните нарушения са от един и същ вид, и нееднородна, при която административните нарушения не са

в) когато противообществената проява по чл. 21 е извършена от непълнолетен на възраст от 16 до 18 години (чл. 30, ал. 1, т. 2 ЗООРПСМ). В срок не по-късно от 24 часа от съставянето на акта нарушителят се довежда пред съдия от районния съд, в района на който е извършена противообществената проява (чл. 31 ЗООРПСМ). Съдия от съответния районен съд разглежда преписката еднолично, в открито съдебно заседание, не по-късно от 24 часа от получаването ѝ. За разглеждането на преписката районният съд уведомява прокурора. Преписката се разглежда в присъствието на нарушителя. Когато нарушителят, редовно призован, не се яви по неуважителни причини, преписката се разглежда в негово отсъствие, ако това няма да попречи за разкриването на обективната истина. Нарушителят има право на адвокатска защита. При разглеждане на преписка срещу непълнолетен нарушител на възраст от 16 до 18 години се призовават неговите родители, съответно попечители. Неявяването им не е пречка за разглеждане на делото, освен ако съдията намери участието им за необходимо. Районният съдия може да разпитва свидетели, ако прецени, че това е необходимо за разкриване на обективната истина. Свидетелите, редовно призовани, ако не се явят без уважителни причини, се довеждат принудително от органите на МВР (чл. 32 ЗООРПСМ). Въз основа на събраните доказателства районният съдия постановява решение, с което налага наказание (чл. 33, ал. 1, т. 1 ЗООРПСМ).

3.2.2. Производство по налагане на административни наказания по Закона за опазване на селскостопанското имущество приключва с налагане на административно наказание, когато вредите на селскостопанското имущество са причинени виновно (чл. 24, ал. 2). Съгласно чл. 8 ЗОСИ кметовете на общините, районите и кметствата организират опазването на селскостопанското имущество на територията на общината, района или кметството, организират и ръководят полската охрана, издирват нарушителите, налагат административните наказания и вземат мерки за възстановяване на вредите. В глава трета от същия закон е уредена цялата процедура по установяване на нанесени вреди на селскостопанско имущество, тяхното обезщетяване и санкциониране на нарушителите. Така в чл. 18, ал. 1 ЗОСИ е предвидено, че вреди, които се обезщетяват по реда на същия закон се установяват по заявление на увредения или служебно с

от един и същ вид, но са нарушения по един и същ закон или издадените по прилагането му нормативни актове. Още за видовете повторност вж. по-подробно в Чакърова-Димитрова, И. Видове повторност на административните нарушения. Юридическо списание на Нов български университет, 1/2024, с. 61.

акт, който се съставя незабавно от орган по охрана на селскостопанското имущество. Актът следва да отговаря на изискванията на чл. 42 и чл. 43, алинеи 1–2 ЗАНН (чл. 18, ал. 2 ЗОСИ) и да се впише в регистър (чл. 19). Кметът на общината, района или кметството назначава комисия за установяване характера и размера на вредите и размера на обезщетението с участието на компетентни лица (чл. 20, ал. 1), които извършват оценка по един от регламентираните в чл. 22, ал. 2 ЗОСИ способи. За своите констатации и оценки, комисията съставя протокол (чл. 20, ал. 2). Определянето на обезщетението и налагането на административно наказание за причинени вреди на селскостопанско имущество се извършват от административнонаказващия орган (който по аргумент от чл. 8 и чл. 20, ал. 3 по правило е кметът на общината, кметството или района) с наказателно постановление, по отношение на което, доколкото не е предвидено друго се прилага ЗАНН (чл. 25, ал. 1). Когато няма основание за налагане на административно наказание, определянето на обезщетението за причинени вреди става със заповед на административнонаказващия орган, която може да се обжалва по реда на ГПК пред районния съд в 14-дневен срок от съобщаването ѝ (чл. 25, ал. 2). Коментираната правна уредба относно установяване на причинени върху селскостопанско имущество вреди, тяхното обезщетяване и санкциониране на нарушителите изисква издаване на наказателно постановление, с което едновременно се налага административно наказание и се определя обезщетение за вредите чл. 25, ал. 1), респективно издаването на административен акт за определяне на обезщетение за причинените вреди, когато няма основание за налагане на административно наказание (чл. 25, ал. 2), т. е. необходимо е издаването на правен акт, или административнонаказателен (правораздавателен), или административен и двата от компетентността на административнонаказващия орган[39].

3.2.3. Административното наказание глоба за *маловажни случаи на кражби* по чл. 194, ал. 3 и чл. 195, ал. 4 от НК; *маловажни случаи на длъжностни присвоявания* по чл. 204, буква „а“ от НК; за обсебване по чл. 206, ал. 1 и *маловажни случаи на обсебване* по чл. 206, ал. 5 от НК; *присвояване* по чл. 207 от НК и за *вещно укривателство във връзка с тях*, когато стойността на предмета е до размера на две минимални работни заплати за страната, установени към датата на извършване на деянието, наказанието е глоба от сто до триста лева, налагана по администрати-

[39] Определение № 4387 от 2.10.2012 г. по адм. д. № 3238 от 2012 г. на Административен съд – Варна.

вен ред, ако предметът на престъплението е възстановен или заместен. налага с наказателно постановление от кмета, въз основа на материали, изпратени му от прокурора, или на акт от администрацията на предприятието, на учреждението или от контролните органи. Когато нарушението е констатирано от органите на Министерството на вътрешните работи, наказателното постановление се издава от министъра на вътрешните работи или от упълномощено от него лице (чл. 424 от Наказателно-процесуалния кодекс).

3.3. Процесуални действия след налагане на наказанието

Процесуалните действия след налагане на наказанието се изразяват във връчването на препис от наказателното постановление срещу подпис на нарушителя и на поискалия обезщетение, освен ако нарушителят е поискал да му бъде връчено чрез изпращане на съобщение до персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по симсъла на Закона за електронното управление. На нарушителя може да се връчи отпечатан дигитален образ на издадено наказателно постановление, съдържащо реквизитите по чл. 57, ал. 1, с изключение на подписа на длъжностното лице, което го е издало, когато това е предвидено в специален закон. Когато нарушителят или поискалият обезщетение не се намери на посочения от него адрес, а новият му адрес е неизвестен, наказващият орган отбелязва това върху наказателното постановление и то се счита за връчено от деня на отбелязването (чл. 58 ЗАНН).

4. Наказателно постановление

Налагането на административно наказание посредством издаването на наказателно постановление *не е типична административна дейност*.

1. Тук служебното произнасяне е изключено. Административнонаказващият орган трябва да бъде сезиран за това. Следователно той действа на принципа на съдебните органи – само чрез *сезиране*.

2. Решението, което ще вземе, също не е израз на типична административна дейност. Той води спорно производство, а произнасянето по такова спорно производство също наподобява дейността на съда. С произнасянето наказващият орган решава правен спор, в случая – административнонаказателноправен.

3. Наказателното постановление по съществото си е израз на правораздавателна дейност, а не на типично административна.

4. Чрез наложеното административно наказание наказващият орган реализира държавната наказателна репресия, а това далеч не е типично за творческия и градивен характер на административната дейност.

Правораздавателният или юрисдикционен характер на извършената дейност окачествява органа, който я осъществява – административнонаказващия орган, като особена административнонаказателна юрисдикция. Такъв характер (юрисдикционен) има и самото наказателно постановление.

Наказателно постановление е правораздавателен (юрисдикционен) акт с властнически характер, издаван при условията на самостоятелност и независимост на административнонаказващия орган и след надлежно сезиране с акт за установяване на административно нарушение, с който се решава административнонаказателен спор около извършването на административно нарушение в рамките на опростено, елементарно и състезателно административно производство, подлежащ на съдебен надзор и придобиващ сила на пресъдено нещо след влизането си в действие.

Наказателното постановление трябва да бъде издадено в строго *официална писмена форма* със съответните законово определени реквизити (чл. 57):

1. собствено, бащино и фамилно име и длъжността на лицето, което го е издало;
2. датата на издаването и номера на постановлението;
3. датата на акта, въз основа на който се издава, и името, длъжността и местослужението на актосъставителя;
4. собственото, бащиното и фамилното име на нарушителя и точния му адрес, единен граждански номер, а в случай че е чужденец – имената, точния адрес, дата на раждане, а ако има информация за това – и място на раждане, по паспорт или заместващ го документ за пътуване с посочване на номер, дата на издаване и издател на документа;
5. описание на нарушението, датата и мястото, където е било извършено, обстоятелствата, при които е извършено, както и на доказателствата, които го потвърждават;
6. законовите разпоредби, които са били нарушени виновно;

7. вида и размера на наказанието;
8. отегчаващите и смекчаващи обстоятелства и другите обстоятелства, взети предвид при определяне вида и размера на наказанието;
9. времето, през което наказаното лице е било лишено по административен ред или фактически от възможността да упражнява определена професия или дейност, което се приспада от времето на изтърпяване на наказанието временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност;
10. вещите, които се отнемат в полза на държавата;
11. разпореждането с веществените доказателства;
12. размера на обезщетението и на кого следва да се заплати;
13. в какъв срок и пред кой съд подлежи на обжалване.

Съществен елемент от законосъобразността на наказателното постановление е *подписът* на наказващия орган, който го е издал.

Гореизброените реквизити изясняват следните основни въпроси:

1. установена е истината относно деянието от фактическата и от правна страна чрез описание на нарушението, доказателствата и правната му класификация; разпореждането с веществените доказателства (чл. 57, ал. 1, т. 5–6 и т. 11 ЗАНН);
2. установен е нарушителят, като в постановлението са отбелязани всички данни, свързани с неговата самоличност, местоживеене и времето, през което наказаното лице е било лишено по административен ред или фактически от възможността да упражнява определена професия или дейност (чл. 57, ал. 1, т. 4 и т. 9 ЗАНН);
3. определено е по вид и размер административното наказание в диспозитив; отегчаващите и смекчаващи обстоятелства и другите обстоятелства, взети предвид при определяне вида и размера на наказанието; времето, през което наказаното лице е било лишено по административен ред или фактически от възможността да упражнява определена професия или дейност, което се приспада от времето на изтърпяване на наказанието временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност; вещите, които се отнемат в полза на държавата; размера на обезщетението и на кого следва да се заплати (чл. 57, ал. 1, т. 7–10, т. 12 ЗАНН);

4. изяснена е компетентността на административнонаказващия орган, издаващ наказателното постановление (чл. 57, ал. 1, т. 1–3 ЗАНН);
5. уточнени са датата на издаването му и датата на съставянето на АУАН, предвид шестмесечния срок по чл. 34, ал. 3 ЗАНН, в който административнонаказващият орган може да наложи наказанието (чл. 57, ал. 1, т. 2–3 ЗАНН)[40];
6. правата на нарушителя, с които разполага: в какъв срок и пред кой съд подлежи на обжалване (право на защита) и правото да заплати по-нисък размер на глобата в случай, че нарушителят не желае да обжалва наказателното постановление в частта относно наложената глоба, може да заплати в 14-дневен срок от връчване на наказателното постановление 80 на сто от нейния размер, освен ако специален закон предвижда намален размер на глобата (чл. 57, ал. 1, т. 13 и ал. 3 ЗАНН).

По своята характеристика наказателното постановление е правораздавателен акт[41], с който се налага административно наказание като израз на държавната наказателна репресия, който:

1. представлява властнически акт на точно определен в закона административен орган, на който е поверена административно-наказателната юрисдикция;
2. се издава винаги при надлежно сезиране чрез акт за установяване на административно нарушение;
3. решава един наказателноправен спор около извършването на конкретно административно нарушение;
4. е резултат на опростено, елементарно състезателно производство, започнало със съставяне на акта за установяване на нарушението и поканването на обвиненото лице да го подпише и завършващо с неговото издаване;
5. се издава при самостоятелност и независимост на органа при решаването на спора и не подлежи на оттегляне и преразглеждане от него (неповратимост в решаването), нито от друг висшестоящ административен орган по пътя на обикновения административен контрол;

[40] Хрусанов, Д., Д. Костов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011, 334–335.

[41] Хрусанов, Д. За правната природа на наказателното постановление. De Jure, 1/2014, с. 16.

6. може да бъде отменяно поради незаконосъобразност само по съдебен ред от съответния съд;
7. когато е бил пропуснат срокът за тяхното оспорване или когато, макар да е бил оспорен, е бил потвърден от контролната инстанция, влиза в законна сила и придобива сила на пресъдено нещо[42].

Могат да се направят следните сравнения между наказателното постановление и сходни правни институти:

4.1. Наказателното постановление и индивидуалният административен акт

Таблица № 1

Общи белези	
1. Те имат властнически характер. 2. Те са проявление на административна принуда. 3. Издават се от орган на държавно управление.	
Разграничение	
Наказателно постановление	Индивидуален административен акт
1. Определената в акта функция	
Заложената властническа функция е функция по наказване, по осъществяване на държавната наказателна репресия.	Заложената властническа функция е функция по управление, административна функция – предварително начертана планирана динамична дейност на административни органи.
2. Възможност на действие на издаващия акта орган	
При административнонаказателната функция органът по административно наказване е стриктно обвързан от закона и от факта на нарушението. При наказателните постановления става дума за решаването на конкретен административнонаказателен правен спор или оспорване, свързано с извършване или не на едно административно нарушение. Върху решеното с наказателното постановление се установява сила на пресъдено нещо – постановлението наред с формалната законна сила придобива по този начин и определена материална законна сила.	В някои случаи административният орган разполага с оперативна самостоятелност, която му позволява да взема различни решения, обусловени от изисквания за целесъобразност, полезност и правилност в дадения момент. При обвързаната компетентност на административния орган е налице стабилитет на административния акт. Този административен акт влиза само във формална сила и по отношение на правните му последици не се установява сила на пресъдено нещо.

[42] Дерменджиев, И. Административни нарушения и наказания. Административно право. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2005, с. 562.

3. Ефектът	
Административнонаказващият орган е обвързан с т. нар. неповратимост в решението (непререшимост и неоттегляемост). Единственият начин за коригиране на наказателното постановление е от съда.	Административният орган при упражняване на оперативна самостоятелност може да измени своя акт, да го оттегли и замести с друго решение, като преоценява предишното си решение.
4. Основание и ред за отмяна	
Само поради незаконосъобразност от съда.	Поради неправилност и незаконосъобразност от непосредствено по-горестоящ орган или от съда поради незаконосъобразност.
5. Вид юридически акт	
Правораздавателен акт	Индивидуален административен акт[43]

4.2. Наказателното постановление и присъдата[44]

Таблица № 2

Общи белези	
1. Чрез тях се осъществява една и съща държавна функция (правораздавателната). 2. Те са израз на държавната наказателна репресия. 3. Имат еднаква цел – справедливо да накажат извършителя на едно обществено-опасно, виновно, наказуемо деяние и да упражнят върху него и върху останалите членове на обществото определено предупредително и превъзпитателно въздействие.	
Разграничение	
Наказателно постановление	Присъда
1. Кой издава акта?	
Административнонаказателни юрисдикции, несъдебни органи.	Съдилищата издават присъдите.
2. Процесуалните правила, които се следват при тяхното издаване	
Закон за административните нарушения и наказания (по изключение Указ № 904 от 28.12.1963 г. за дребното хулиганство, Административнопроцесуален кодекс).	Наказателно-процесуален кодекс.

[43] Дерменджиев, И. Цит. съч., 550–552.

[44] Дерменджиев, И. Пак там, 559–561.

3. Характеристика на производството, при което се издават	
Производството се извършва от административнонаказателни юрисдикции, несъдебни органи и се отличава с простота, краткост и бързина.	Производството е сложно, формално и продължително, осъществявано от органи на съдебната власт.
4. Предназначение на акта	
Обслужва отблизо, непосредствено и бързо укрепването на законността.	Обслужва по-бавно укрепването на законността.

5. Хипотези, в които административнонаказващият орган не се произнася като административнонаказателна юрисдикция

5.1. За *явно маловажни случаи* на административни нарушения, установени при извършването им, овластените за това органи налагат на място, срещу *квитанция*, глоба до размера, предвиден в съответния закон или указ, но не повече от 10 лева (чл. 39, ал. 1 ЗАНН). *Явно маловажен случай на нарушение* е налице, когато деянието разкрива явно незначителна степен на обществена опасност (§1, т. 5 от ДР на ЗАНН).

5.2. За *маловажни случаи* на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон или указ, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението глоби в размер от 10 до 50 лв. (чл. 39, ал. 2, изр. 1 ЗАНН). *Маловажен случай* е този, при който извършеното нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община, с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства, представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение или на неизпълнение на задължение от съответния вид (§ 1, т. 4 от ДР на ЗАНН).

Критериите за класифициране от обективна и субективна страна на деянието като маловажен случай са следните:

От *обективна страна* най-съществен елемент е определянето на *степента на обществена опасност*. Тя очевидно е *по-ниска,* в сравнение с обикновените случаи на нарушение или неизпълнение на задължение от съответния вид. Критерии за нейното определяне са:

1. естеството на нарушението – в различните клонове на административното материално право – специална част деянието може да е осъществено в областта на административното право на

гражданите, на административноправния режим на територията, на стопанската дейност или нестопанската дейност. Следователно в сферата на административното право на гражданите може да засяга възникването, упражняването и прекратяването на административните права и задължения на физическите лица, в областта на административноправния режим на територията да е насочено срещу използването и защитата на сухопътната, водната, подземната и въздушната част от територията на Република България, в качеството ѝ на природен ресурс и обект на собственост, в сферата на административното стопанско право нарушението да е насочено срещу качественото осъществяване на търговската дейност и всяка друга дейност, осъществявана с цел печалба, в областта на административното нестопанско право нарушението да засяга реализирането на духовните и други нематериални потребности на гражданите;

2. степен на засягане на обществените отношения (степен на обществена опасност), която може да се изрази чрез обстоятелствата, при които е извършено деянието:
3. реално настъпили вреди – конкретни вреди, които имат материален характер (стойностният размер на предмета на митническата контрабанда) или настъпили морални вреди, обсъждане евентуално кога и при какви обстоятелства са настъпили, според видовете нарушения.

От *субективна страна* към съществените елементи на деянието спадат:

1. изследване на вината и нейните форми;
2. отчитане на т. нар. *обща характеристика* на личността, като например било ли е санкционирано лицето по други поводи, има ли системност на неправомерно поведение и др.;
3. изследване на целите и подбудите на дееца;
4. изследване мотивите на дееца;
5. *допълнителни фактори* – наличие на съвина, провокиращо деянието поведение на трето лице и други[45].

[45] Зиновиева, Д. Маловажен случай в административното наказване. С.: Фенея, 2011, 40–41.

В случаите на явно маловажни и маловажни нарушения, установени при извършването им, когато налага глоба с квитанция или фиш по една опростена процедура, актосъставителят, който е и наказващ орган, не може да бъде определен като административнонаказателна юрисдикция[46]. За наложената глоба се издава *фиш*, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата. Фишът се подписва от контролния орган и от нарушителя, че е съгласен да плати глобата, и се изпраща на финансовия орган на съответната общинска администрация за изпълнение. На нарушителя се дава препис, за да може да заплати доброволно глобата (чл. 39, ал. 2, изр. 2 ЗАНН).

5.3. За *маловажен случай* на нарушения при спортно хулиганство по ЗООРПСМ се налага глоба в размер от 10 до 50 лв. За наложената глоба се издава фиш, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата. Фишът се подписва от контролния орган и от нарушителя, че е съгласен да плати глобата, и се изпраща на финансовия орган на съответната общинска администрация за изпълнение. На нарушителя се дава препис, за да може да заплати доброволно глобата (чл. 51 ЗООРПСМ във връзка с чл. 39, ал. 2 ЗАНН). *Маловажен случай* е всяко нарушение, при което настъпилите вредни последици от проявата са несъществени (§1, т. 4 от ДР на ЗООРПСМ).

5.4. За *административни нарушения, установени при извършването им*, когато това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението *глоби* в размер, предвиден в съответния закон. За наложената глоба се издава *фиш*, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата. Фишът се подписва от контролния орган и от нарушителя, че е съгласен да плати глобата. На нарушителя се дава препис, за да може да заплати доброволно глобата (чл. 39, ал. 2а ЗАНН).

5.5. При *нарушения, установени с техническо средство или системи, заснемащи или записващи* датата, точния час на нарушението и регистрационния номер на моторното превозно средство, на собственика, на когото е регистрирано превозното средство, а когато то е собственост на юридическо лице – на управителя му, се изпраща покана с препоръчано

[46] Янкулова, С. Цит. съч., с. 256.

писмо с обратна разписка да се яви в съответната служба за контрол в едномесечен срок от получаването ѝ, за да му бъде издаден фиш или за да посочи лицето, на което е предоставило управлението на моторното превозно средство, с което е извършено нарушението. При неявяване в определения срок или при непосочване писмено на лицето, на което е предоставено управлението на моторното превозно средство, на собственика или на управителя на юридическото лице – собственик на моторното превозно средство, се издава фиш в негово отсъствие, който се смята за връчен от датата на издаване на фиша (чл. 186, ал. 4 от Закона за движението по пътищата, ЗДП). Издаден фиш, глобата по който не е платена доброволно в 7-дневен срок от датата на издаването му, се смята за влязло в сила наказателно постановление и се изпраща за събиране на публичния изпълнител (чл. 186, ал. 7 ЗДП).

При нарушение, установено и заснето с автоматизирано техническо средство или система, за което не е предвидено наказание лишаване от право да се управлява моторно превозно средство или отнемане на контролни точки, се издава електронен фиш в отсъствието на контролен орган и на нарушител за налагане на глоба в размер, определен за съответното нарушение. Електронният фиш съдържа данни за: териториалната структура на Министерството на вътрешните работи, на чиято територия е установено нарушението, мястото, датата, точния час на извършване на нарушението, регистрационния номер на моторното превозно средство, собственика, на когото е регистрирано превозното средство, описание на нарушението, нарушените разпоредби, размера на глобата, срока, сметката, начините за доброволното ѝ заплащане. Образецът на електронния фиш се утвърждава от министъра на вътрешните работи (чл. 189, ал. 4 ЗДП). В хипотезата на чл. 189, ал. 4 ЗДП, установяването и заснемането на нарушение, могат да се осъществят само със стационарно техническо средство, което е предварително обозначено и функционира автоматизирано в отсъствие на контролен орган[47].

Електронен фиш е електронно изявление, записано върху хартиен, магнитен или друг носител, създадено чрез административно-информационна система въз основа на постъпили и обработени данни за нарушения от автоматизирани технически средства или системи (§1, т. 1 от Допълнителната разпоредба, ДР на ЗАНН).

[47] Тълкувателно решение № 1 от 26.2.2014 г. по тълк. д. № 1 от 2013 г. на Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд.

Автоматизирани технически средства и системи са уреди за контрол, работещи самостоятелно или взаимно свързани, одобрени и проверени съгласно Закона за измерванията, които установяват и автоматично заснемат нарушения в присъствие или отсъствие на контролен орган и могат да бъдат:

а) стационарни – прикрепени към земята и обслужвани периодично от контролен орган;

б) мобилни – прикрепени към превозно средство или временно разположени на участък от пътя, установяващи нарушение в присъствието на контролен орган, който поставя начало и край на работния процес (§6, т. 65 от ДР на ЗДвП).

Електронният фиш се връчва на собственика или на лицето, на което е предоставено за ползване МПС, с препоръчано писмо с обратна разписка или чрез длъжностните лица на определените от министъра на вътрешните работи служби за контрол, при осъществяване на функциите и правомощията им. В 14-дневен срок от получаването му собственикът заплаща глобата или предоставя в съответната териториална структура на Министерството на вътрешните работи писмена декларация с данни за лицето, извършило нарушението, и копие на свидетелството му за управление на моторно превозно средство. На лицето, посочено в декларацията, се издава и изпраща електронен фиш за извършеното нарушение. Първоначално издаденият електронен фиш се анулира.

В 7-дневен срок от получаването на електронния фиш може да се направи писмено възражение пред директора на съответната структура на Министерството на вътрешните работи. Директорът разглежда възражението и преценява доказателствата в 7-дневен срок от постъпването му. Издаденият електронен фиш се анулира, ако от събраните доказателства е установено, че:

1. моторното превозно средство е било обявено за издирване;
2. нарушението е извършено с моторно превозно средство със специален режим на движение (чл. 189, ал. 6 ЗДП).

Законодателството възприема *правна фикция*, съгласно която влезлият в сила електронен фиш се смята за влязло в сила наказателно постановление (чл. 189, ал. 11 ЗДП). Обаче приравняването на електронния фиш и наказателното постановление по отношение на тяхното действие не дава основание да се приеме, че електронният фиш е правораздавателен

акт по своята правна същност. В съкратеното производството, в което той се издава, липсват голяма част от белезите на правораздаването. Налице е спор относно извършено административно нарушение, но той се решава в отклонение от общите правила на ЗАНН. „Въпреки приравняването на електронния фиш на наказателно постановление, не би могло да се приеме, че в случаите, в които се налага глоба с електронен фиш, има произнасяне на административнонаказателна юрисдикция. Електронният фиш представлява едно електронно изявление, което се материализира върху хартиен носител, то не се издава от държавен орган, поради което не се подписва. Липсата на повечето правораздавателни белези в производството по издаване на електронния фиш не позволява той да бъде определен като правораздавателен акт. Приравняването на електронния фиш на наказателното постановление е само по отношение на неговото действие и правни последици, но не и по отношение на правната му същност. Електронният фиш не може да се приеме за правораздавателен акт, постановен от административнонаказателна юрисдикция“[48]. „Електронният фиш е своеобразен властнически акт с установителни и санкционни функции. Той се приравнява едновременно към АУАН и НП, но само по отношение на правното му действие (съгласно чл. 189, ал. 11 ЗДвП), не и по форма, съдържание, реквизити и процедура по издаване. От това следва, че изискванията за форма, съдържание, реквизити и ред за издаване на АУАН и НП, сравнително подробно регламентирани в ЗАНН, са неприложими по отношение на електронния фиш“[49].

6. Производства по налагане на административни наказания от съд

6.1. Административното наказание *безвъзмезден труд в полза на обществото* се налага от съд. Производството е уредено в чл. 58б ЗАНН като израз на правораздавателна дейност, но не предвижда някакви функции на административнонаказващия орган, който има за задача да внесе преписката в съда.

Страни в това производство са административнонаказващият орган и нарушителят. Районният съд разглежда преписката в състав само от съдия и в открито съдебно заседание. Преписката се разглежда в присъст-

[48] Янкулова, С. *Цит. съч.*, 256–259.

[49] Тълкувателно решение № 1 от 26.2.2014 г. по тълк. д. № 1 от 2013 г. на Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд.

вието на нарушителя. Когато нарушителят, редовно призован, не се яви без уважителни причини, преписката се разглежда в *негово отсъствие*, ако това няма да попречи за разкриването на обективната истина. Нарушителят има право на адвокатска защита. При разглеждане на преписка срещу непълнолетен нарушител на възраст от 16 до 18 години се призовават неговите родители, съответно попечители. Неявяването им не е пречка за разглеждане на делото, освен ако съдът намери участието им за необходимо. Съдът може да разпитва свидетели, ако прецени, че това е необходимо за разкриване на обективната истина. Свидетел, който е редовно призован и не се яви без уважителни причини, се довежда принудително от органите на Министерството на вътрешните работи. Ако свидетелят посочи уважителни причини за неявяването си, принудителното довеждане се отменя. Въз основа на събраните доказателства съдът постановява *решение, с което налага наказание* (чл. 58в, ал. 1 ЗАНН) и се *произнася и за отнемането в полза на държавата* на:

1. вещите, принадлежащи на нарушителя, които са послужили за извършване на умишлено административно нарушение, ако това е предвидено в съответния закон или указ;
2. вещите, предмет на нарушението, притежаването на които е забранено, независимо от тяхното количество и стойност, където и да се намират;
3. вещите, принадлежащи на нарушителя, които са били предмет на нарушението, в предвидените в съответния закон или указ случаи;
4. придобитите от нарушителя вещи в резултат на нарушението независимо от тяхното количество и стойност (чл. 58в, ал. 2 ЗАНН).

6.2. За *дребно хулиганство*, извършено от лице, навършило шестнадесетгодишна възраст, се налагат следните административни наказания:

1. задържане до 15 денонощия в структурно звено на Министерството на вътрешните работи;
2. глоба от 100 до 500 лв. Когато дребното хулиганство е извършено повторно, се налага и наказание *безвъзмезден труд в полза на обществото* (чл. 1, ал. 1 и ал. 2 от УБДХ).

Задължително условие за административните нарушения, които образуват повторността, е те да са извършени от едно и също лице, като проявената форма на вина е без значение. При повторността като множество,

освен по линия на субекта, извършените административни нарушения по силата на правната норма се намират в темпорална свързаност и свързаност помежду си по материя. Множеството административни нарушения представлява неправомерен сложен юридически факт. То се санкционира от правото. Правните последици при няколко административни нарушения варират според вида множество, което те образуват. Правните последици могат да се изразяват в предвидено по-тежко по вид наказание или наказанието, дори и от същия вид, е възможно да е в по-голям размер[50].

По реда на членове 4 и 5 от УБДХ районният съдия еднолично в открито съдебно заседание разглежда в присъствие на нарушителя внесената от органите на Министерството на вътрешните работи преписка веднага или не по-късно от 24 часа от постъпването ѝ, като уведомява прокурора.

Съгласно чл. 6 въз основа на събраните доказателства районният съдия съобразно чл. 1 от УБДХ постановява решение, с което *налага* съответно административно наказание, прекратява преписката или оправдава лицето. Решението е обжалваемо, като съгласно чл. 7, ал. 4 от УБДХ наложеното наказание е административно[51].

6.3. Производство по налагане на административни наказания за *спортно хулиганство*. Необходимостта от въвеждането на административноправна регулация на спортното хулиганство и особено по време на футболни срещи възниква от Европейската конвенция за насилието и лошото поведение на зрители при спортни прояви и в частност на футболни срещи (Конвенция № 120)[52]. ЗООРПСМ[53] урежда обществените отношения по повод противообществени прояви по време на спортни прояви. Спортът предизвиква пристрастия, щастие, радост, възмущение, гняв. Тези чувства провокират поведение, което невинаги съответства на законодателството. Изблиците преди, по време и след спортните срещи могат да доведат до извършването на деяния, които не попадат в обхвата на престъпленията по Наказателния кодекс поради по-ниския характер на тяхната обществена опасност. Затова законодателят създава дефиниция на понятието „противообществени прояви“, определя мерките на

[50] Чакърова-Димитрова, И. Понятие за множество административни нарушения. De Jure, 1/2022, с. 30.

[51] Решение № 4169 от 3.5.2022 г. на ВАС по адм. д. № 415 от 2022 г. на ВАС, III отделение.

[52] Обн., ДВ, бр. 102 от 29.11.1996 г. и в сила от 1.12.1996 г.

[53] Обн., ДВ, бр. 96 от 29.10.2014 г.

административна принуда при осъществяването им и предвижда ред за установяването им[54].

Противообществена проява (спортно хулиганство) е проява, която не съставлява престъпление по смисъла на Наказателния кодекс и е извършена в спортния обект или в спортната зона преди, по време или непосредствено след спортното мероприятие, както и на отиване или на връщане от спортния обект във връзка със спортното мероприятие, изразяваща се във:

1. носене на знамена, плакати и транспаранти, на които са изобразени текстове, изображения, абревиатури и символи, подтикващи към омраза и насилие, съдържащи обидни квалификации или олицетворяващи идеологии, обявени за противозаконни;
2. отказ за изпълнение на разпорежданията на отговорните за спортното мероприятие лица, ангажирани със сигурността и безопасността, или на полицейските органи;
3. преодоляването на преградни приспособления, конструкции и съоръжения, намиращи се в спортния обект или спортната зона;
4. нахлуване на спортния терен;
5. паленето и поддържането на огън;
6. хвърлянето на предмети;
7. носенето на маски и действия за напълно прикриване на лицето или на части от него, което затруднява разпознаването;
8. отправянето на ругатни, други неприлични изрази, жестове и поведение, които са особено вулгарни, както и изрази и скандирания, насаждащи омраза на расова, етническа или религиозна основа;
9. носенето на оръжие и предмети, които могат да се използват като оръжие; боеприпаси; спрейове със защитен газ, с разяждащи или с оцветяващи вещества; сигнални ракети, взривни устройства, пиротехнически изделия и други общоопасни средства, отделни техни съставки; наркотични и други упойващи вещества, както и други вещества и предмети, които могат да бъдат опасни за живота и здравето на околните;

[54] Николова, Р. Правна регулация на футбола – забрани и ограничения. Юридическо списание на Нов български университет, 1/2020, с. 33, с. 41.

10. предизвикване или участие в сбивания;
11. използването на посочените в т. 9 вещи, предмети и вещества;
12. посегателство над състезатели, съдии, полицейски органи или други ангажирани с организацията, със сигурността или с безопасността длъжностни лица, както и спрямо медицински лица, журналисти, фоторепортери и оператори;
13. унищожаване или повреждане на чуждо имущество;
14. използването на знамена, плакати и транспаранти, на които са изобразени текстове, изображения, абревиатури и символи, подтикващи към омраза и насилие, съдържащи обидни квалификации или олицетворяващи идеологии, обявени за противозаконни;
15. пребиваване в спортната зона или спортния обект на лица в срока на наложена забрана за посещение на спортни мероприятия в страната и в чужбина (чл. 21 ЗООРПСМ).

За противообществени прояви се налагат следните наказания:

1. задържане в териториална структура на Министерството на вътрешните работи (МВР)[55] за извършени противообществени прояви по чл. 21, т. 11–15 за срок от 5 до 15 денонощия (чл. 25, ал. 2, предл. 2 ЗООРПСМ);
2. задържане в териториална структура на МВР за срок от 10 до 25 денонощия, когато деянието по т. 1 е извършено повторно (чл. 25, ал. 4, предл. 2 ЗООРПСМ);
3. когато противообществената проява е извършена от непълнолетен на възраст от 16 до 18 години, се налага задържане в териториална структура на МВР за срок от 5 до 10 денонощия (чл. 25, ал. 5 ЗООРПСМ);
4. глоба от 1000 до 2000 лв. за извършени противообществени прояви по чл. 21, т. 1–10 (чл. 25, ал. 1 ЗООРПСМ);
5. глоба от 500 до 1500 лв. за родители, попечители или настойници, когато противообществената проява е извършена от лица, поставени под запрещение (чл. 25, ал. 6 ЗООРПСМ);

[55] Наказанието се изразява в задържане на нарушителя в териториална структура на МВР по местоизвършване на деянието за срок до 25 денонощия (чл. 22, ал. 2 ЗООРПСМ).

6. глоба от 3000 до 5000 лв., когато деянието по т. 4 е извършено повторно (чл. 25, ал. 3, предл. 2 във връзка с чл. 25, ал. 1 ЗООРПСМ);
7. безвъзмезден труд в полза на обществото[56] от 60 до 140 часа за извършени противообществени прояви по чл. 21, т. 11–15 (чл. 25, ал. 2 ЗООРПСМ);
8. безвъзмезден труд в полза на обществото от 60 до 140 часа, когато деянието по т. 4 е извършено повторно (чл. 25, ал. 3, предл. 1 във връзка с чл. 25, ал. 1 ЗООРПКМ);
9. безвъзмезден труд в полза на обществото от 100 до 220 часа, когато деянието по т. 1 или т. 7 е извършено повторно (чл. 25, ал. 4, предл. 1 във връзка с чл. 25, ал. 2 ЗООРПСМ).

Повторно е нарушението, извършено в едногодишен срок от влизането в сила на акта, с който на нарушителя е наложено наказание или принудителна административна мярка за същото по вид нарушение (§ 1, т. 3 от ДР на ЗООРПСМ). Административноправната доктрина обобщава какво съдържание се влага в израза „същото по вид нарушение“[57]. Повторността на административните нарушения спада към групата на тези множества, при които са налице рецидивни нарушения. Тази група освен повторността включва и други видове множества. Подобни множества, при които има рецидивни нарушения, са системните нарушения[58], пред-

[56] Безвъзмездният труд в полза на обществото се изразява в полагане на труд без възнаграждение в обществен интерес по ред и начин, определени с този закон (чл. 22, ал. 3 ЗООРПСМ).

[57] Лазаров, К. Повторно административно нарушение. Административно право и административен процес. С.: Фенея, 2003, 78–79.

[58] Системността на административните нарушения в административноправната доктрина се разглежда като „правно регулирано множество от отделни административни нарушения, които се намират в установена от закона връзка помежду си – по отношение на лицето, което ги е извършило, по материя и по време“. Обособяват се две основни разновидности: „При първата основна форма на системността на административните нарушения, регулирана от закона, системността е квалифициращо обстоятелство. Системното административно нарушение е рецидивно спрямо предходните и е наказуемо съобразно предвидения квалифициран състав. При другата основна форма на системност по правило законът не изисква наличие на рецидив – нарушителят не е задължително преди да е бил наказван за същото нарушение с влязло в сила наказателно постановление. При втората форма на системност законът не предвижда и квалифициран състав. Санкционирането (съобразно изяснения по-горе смисъл) при тази форма е с прилагане на принудителни административни мерки. Първата форма на системност на административните нарушения по правило е еднородна, докато втората – освен еднородна, може да е нееднородна, когато административните нарушения са различни по вид (нарушения на съответния нормативен акт или на актовете по прилагането му)“. Чакърова-Димитрова, И. Системност на административните нарушения – понятие и видове. De Jure, 1/2024, с. 28.

видени в специалните[59] закони[60].

В срок не по-късно от 24 часа от съставянето на акта за установяване на нарушението началникът на районното управление на МВР по местоизвършване на нарушението или оправомощено от него длъжностно лице внася преписката за решаване от съответния районен съд, като уведомява за това съответния прокурор:

а) в случаите по чл. 21, т. 11–15 ЗООРПСМ;

б) когато противообществената проява по чл. 21, т. 1–10 е извършена повторно;

в) когато противообществената проява по чл. 21 е извършена от непълнолетен на възраст от 16 до 18 години (чл. 30, ал. 1, т. 2 ЗООРСПМ).

Когато има опасност нарушителят да се укрие или да затрудни правораздаването и за да се осигури явяването му пред съда, началникът на районното управление може да постанови задържане за срок до 24 часа, като уведоми за това съответния прокурор (чл. 31, ал. 2 ЗООРПСМ).

В срок не по-късно от 24 часа от съставянето на акта за установяване на нарушение нарушителят се довежда пред *съдия от районния съд*, в района на който е извършена противообществената проява (чл. 31 ЗООРПСМ). Съдия от съответния районен съд разглежда преписката *еднолично*, в *открито* съдебно заседание, не по-късно от 24 часа от получаването ѝ. За разглеждането на преписката районният съд *уведомява прокурора*. Преписката се разглежда *в присъствието на нарушителя*. Когато нарушителят, редовно призован, не се яви по неуважителни причини, преписката се разглежда в негово *отсъствие*, ако това няма да попречи за разкриването на обективната истина. Нарушителят има право на адвокатска защита. При разглеждане на преписка срещу непълнолетен нарушител на възраст от 16 до 18 години се призовават неговите *родители,* съответно *попечители*. Неявяването им не е пречка за разглеждане на делото, освен ако съдията намери участието им за необходимо. Районният съдия може да разпитва *свидетели*, ако прецени, че това е необходимо за разкриване на обективната истина. Свидетелите, редовно призовани, ако не се явят

[59] За повторността на нарушенията в областта административноправното регулиране на медийните услуги вж. по-подробно в Николова, Р. Медийно аудио- и аудиовизуално право (2-ро допълнено и преработено издание). С.: НБУ, 2015, 492–493.

[60] Чакърова-Димитрова, И. Повторност на административните нарушения съобразно ЗАНН – обща характеристика и предпоставки. De Jure, 1/2023, с. 19.

без уважителни причини, се довеждат принудително от органите на МВР (чл. 32 ЗООРПСМ).

Въз основа на събраните доказателства районният съдия постановява решение, с което налага наказание. С решението районният съдия се произнася и за отнемането в полза на държавата на вещите, принадлежащи на нарушителя, които са послужили за извършване на противообществената проява, както и вещите, чието притежаване е забранено (чл. 33, ал. 1, т. 4 и ал. 2 ЗООРПСМ).

6.4. В производство по налагане на административни наказания от съд за *неизпълнение* от длъжностно лице *на влязъл в сила съдебен акт* по реда на чл. 306 от АПК става въпрос за неизпълнение на влязъл в сила съдебен акт на всички видове съдилища: районен съд[61], окръжен съд[62]; административен съд[63]; апелативен съд; Върховен административен съд[64] или Върховен касационен съд при налагане на административно наказание. „Нормата на чл. 304 АПК съдържа състав на административно нарушение, според който длъжностно лице, което не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт, извън случаите по дял пети, се наказва с глоба от 200 до 2000 лв. Следователно, за да се реализира административнонаказателната отговорност по чл. 304 АПК е небходимо кумулативното наличие на всички елементи, визирани във фактическия състав на разпоредбата. От *обективна страна*, необходимо е установяване на задължение, което следва да произтича пряко от съдебен акт, който е окончателен и е влязъл в сила. Задължението по чл. 304 АПК следва да е различно от задължението за изпълнение на индивидуален или общ административен акт, решение, определение или разпореждане на административен съд или споразумение пред административен орган или пред съд – всички изпълнителни основания по чл. 268 АПК, т. е. задължението следва да е извън случаите по дял пети на АПК. Това е така, тъй като за неизпълнение на изпълнителното основание по чл. 268, т. 2 АПК е предвидена изпълнителна глоба по чл. 287 АПК и принципът *non bis in idem* изключва възможността да се наложи едновременно

---

[61] Вж. Разпореждане № 474 от 3.10.2012 г. по адм. д. № 204 от 2012 г. на Районен съд – Котел. Разпореждане № 845 от 14.5.2013 г. по гр. д. № 223 от 2013 г. на Районен съд – Пещера.

[62] Вж. Разпореждане № 502 от 16.6.2010 г. по гр. д. № 176 от 2010 г. на Окръжен съд – Кърджали. Разпореждане № 890 от 30.5.2016 г. по в. а. н. д. № 1141 от 2016 г. на Окръжен съд – Стара Загора. Разпореждане № 3531 от 25.5.2018 г. по ч. гр. д. № 778 от 2018 г. на Окръжен съд – Варна. Разпореждане № 260137 от 11.11.2020 г. по гр. д. № 364 от 2020 г. на Окръжен съд – Шумен.

[63] Вж. Разпореждане № 5983 от 30.8.2017 г. по адм. д. № 6345 от 2017 г. на Административен съд – София-град.

[64] Вж. Разпореждане № 5 от 28.12.2016 г. на председателя на Второ отделение на Върховния административен съд по административнонаказателна преписка № 5 от 2016 г. по описа на съда.

изпълнителна глоба и глоба по чл. 304 АПК. От *субективна страна*, за да е приложима разпоредбата на чл. 304 АПК, длъжностното лице, носещо административнонаказателна отговорност следва да се обхванато от субективните предели на силата на пресъдено нещо на съдебния акт, т. е. да е адресат на съдебното произнасяне, на което пряко е вменено изпълнението на посоченото в него задължение. От процесуална гледна точка това означава, че длъжностното лице, в това му качество, трябва да е било страна в процеса“[65].

Нормата на чл. 306 от АПК урежда *особен ред* за налагане на наказания при неизпълнение на съдебни актове, което производство е *административнонаказателно* по своя правен характер и се развива между органа, който следва да наложи санкцията (председателя на съответния съд или упълномощено от него лице) и виновното длъжностно лице, което не е изпълнило съдебното решение и следва да понесе отговорността за това. Посоченото административнонаказателно производство се различава от това по членове 145–178 от АПК и се провежда в закрито съдебно заседание, като на нарушителя се дава възможност да представи писмени обяснения, в които да изложи причините, поради които не е изпълнил съдебния акт[66]. В случаите на нарушения по чл. 304 от АПК (неизпълнение от длъжностно лице на влязъл в сила съдебен акт) актове за установяването им не се съставят. Наказанията се налагат с *разпореждане* на председателя на съответния съд[67] или на овластено от него длъжностно лице[68]. Преди налагане на наказанието на нарушителя се дава възможност да даде писмени обяснения в 14-дневен срок от съобщаването и да посочи доказателства. Наказващият орган може да събира и други доказателства. Препис от разпореждането се връчва на нарушителя чл. 306, ал. 2–4 от АПК).

Заключение

По своята правна същност производството по налагане на административно наказание е втора административна, спорна и санкционна фаза на административнонаказателния процес, представляваща съвкупност от регулирани от нормите на общия или специален процесуален закон последователно развиващи се правни действия, насочени към налагане

[65] Решение № 13356 от 15.10.2013 г. по адм. д. № 12995 от 2013 г. на ВАС, VII отделение.

[66] Решение № 17150 от 18.12.2013 г. по адм. д. № 11178 от 2013 г. на ВАС, VII отделение.

[67] Вж. съдържанието на съдебно разпореждане по налагане на административното наказание „глоба“ в приложение № 6.

[68] Вж. Разпореждане № 187 от 24.4.2009 г. по адм. д. № 157 от 2009 г. на заместник-председателя на Перник.

на административно наказание по административен ред за извършено административно нарушение чрез издаването на правораздавателен и властнически акт от несъдебен орган, който действа като първа правораздавателна инстанция. То се осъществява както по общия процесуален ред, предвиден в ЗАНН, така и по особените правила, уредени в специални закони: ЗООРПСМ, Закона за опазване на селскостопанското имущество, ЗДП, Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство, или кодекси: Административнопроцесуалният кодекс и Наказателно-процесуалният кодекс.

Библиография

Ангелов, А., И. Дерменджиев, Г. Костадинов. Учебник по административно право на Народна република България: обща част. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 1967.

Банкова, И., В. Павлов. Структурни особености на административния конфликт. – Годишник на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, 24/2018, 240–249.

Дерменджиев, И. Административни нарушения и наказания. Административно право. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2005, 466–632.

Зиновиева, Д. Маловажен случай в административното наказване. С.: Фенея, 2011.

Костов, Д. „Санкционната“ фаза на административно-наказателния процес. Съвременно право, 4/2000, 28–37.

Лазаров, К. Повторно административно нарушение. В: Административно право и административен процес. С.: Фенея, 2003.

Милчева, К. Административнонаказателната дейност на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР). De Jure, 1/2013, 121–130.

Миткова, Е. Имуществената санкция по Закона за защита на конкуренцията. De Jure, 1/2013, 56–60.

Неделева, П. Видове наказания в българските възрожденски еснафски организации. Юридическо списание на Нов български университет, 1/2010, 36–60.

Николов, Н. За различията и връзката между институтите на несъвместимостта и конфликта на интереси. Норма, 4/2012, 5–6.

Николова, Р. Медийно аудио- и аудиовизуално право (2-ро допълнено и преработено издание). С.: НБУ, 2015.

Николова, Р. Административно наказване в сферата на административния надзор. 50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2020, 54–66.

Николова, Р. Правна регулация на футбола – забрани и ограничения. Юридическо списание на Нов български университет, 1/2020, 31–48.

Новкиришка-Стоянова, М. Римскоправна уредба на някои съвременни административни проблеми. Годишник на департамент „Право“ на Нов български университет, 2012, С.: НБУ, 2013, 56–81.

Сивков, Ц. Административно наказване (материалноправни и процесуални проблеми). С.: СОФИ–Р, 1998.

Сивков, Ц. Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. С.: Сиела, 2021.

Стайнов, П. Особени юрисдикции в областта на администрацията. С.: Българска академия на науките, 1956.

Стайнов, П. Да се позанимаем с въпросите около административното наказване. Социалистическо право, 7/1957, 1–16.

Сталев, Ж. Правораздаването и неговите видове. Годишник на Софийския университет, Юридически факултет, 1970, т. LXX.

Хрусанов, Д., Д. Костов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011.

Хрусанов, Д. За правната природа на наказателното постановление. De Jure, 1/2014, 13–16.

Чакърова-Димитрова, И. Основанието за възобновяване на административно-наказателните производства по чл. 70, б. „г“ от ЗАНН и принципа „non bis in idem“. De Jure, 1/2015, 76–84.

Чакърова-Димитрова, И. Основанието за възобновяване на административнонаказателните производства по чл. 70, б. „д“ от ЗАНН. De Jure, 1/2019, 34–38.

Чакърова-Димитрова, И. Актове по ЗАНН, попадащи в обхвата на прякото административно правораздаване след измененията в закона от края на 2020 година. De Jure, 2/2021, 223–228.

Чакърова-Димитрова, И. Понятие за множество административни нарушения. De Jure, 1/2022, 25–33.

Чакърова-Димитрова, И. Повторност на административните нарушения съобразно ЗАНН – обща характеристика и предпоставки. De Jure, 1/2023, 19–28.

Чакърова-Димитрова, И. Видове повторност на административните нарушения. Юридическо списание на Нов български университет, 1/2024, 54–64.

Чакърова-Димитрова, И. Системност на административните нарушения – понятие и видове. De Jure, 1/2024, 17–30.

Янкулова, С. Административни юрисдикции. С.: Монт, 2021.

Ключови думи:
географски означения, географски указания, занаятчийски и промишлени продукти, експертиза, опозиция, регистрация, прекратяване на регистрациите, културно наследство

Keywords:
Geographical Indications, Geographical Indications for Craft and Industrial Products, Examination, Opposition, Registration, Termination of Registrations, Cultural Heritage

Veselina Maneva

Geographical Indications for Craft and Industrial Products: New Legal and Cultural Framework in the Context of the Amendments to the Trademarks and Geographical Indications Act

The article raises a number of questions regarding the nature and procedures for registering geographical indications: appellations of origin, geographical indications, traditional names and, in particular, foods of traditional specific character. A comparison is made between geographical indications and the other objects that form the group of distinctive signs: company names, domain names and marks, with emphasis on collective and certification marks, as well as on the so-called „geographical marks”. The recent amendments to the Trademarks and Geographical Indications Act, dictated by the action of Regulation (EU) 2023/2411 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on the protection of geographical indications for craft and industrial products, in force from 1 December 2025 for the Member States, have been analyzed. The aim is to create a new legal order that would establish uniform protection for geographical indications for craft and industrial products throughout the European Union. The powers of the national patent office and the European union Intellectual Property Office in registration procedures are indicated. The importance of geographical indications for the development and preservation of national cultural heritage and traditions is emphasized.

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.2

Prof. Veselina Maneva, Ph. D.
Member of the Law Department of New Bulgarian University
e-mail: veselinamaneva@mail.bg
Professor of intellectual property law, copyright law and trade marks law
Areas of specialization: intellectual property law, copyright law and trade marks law
Author of monographs and articles in professional periodicals in Bulgaria and abroad

Веселина Манева

Географските указания за занаятчийски и промишлени продукти – новите правни и културни рамки в контекста на промените в Закона за марките и географските означения

Статията[1] поставя редица въпроси, относно същността и процедурите по регистрация на географските означения: наименования за произход, географски указания, традиционни наименования и в частност храни с традиционно специфичен характер. Направена е съпоставка между географските означения и останалите обекти, които формират групата на отличителните знаци: фирмени наименования, домейн имена и марки, като се акцентира върху колективните и сертификатни марки, както и върху т. нар. „географски марки“. Анализирани са последните изменения на Закона за марките и географските означения, продиктувани от действието на Регламент (ЕС) 2023/2411 на Европейския парламент и на Съвета от 18 октомври 2023 година относно защитата на географските указания за занаятчийски и промишлени продукти, в сила от 1 декември 2025 г. за държавите членки. Целта е създаване на нов правов ред, който да установи единна закрила за географските указания за занайтчийски и промишлени продукти на територията на Европейския съюз. Посочени са правомощията на националното патентно ведомство и на Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост в процедурите по регистрация. Подчертано е значението на географските означения за развитието и съхранението на националното културно наследствдо и традиции.

[1] Настоящата статия разглежда промените в Закона за марките и географските означения, имплементирани в националното ни законодателство във връзка с прилагането на Регламент (ЕС) 2023/2411 на Европейския парламент и на Съвета от 18 октомври 2023 година относно защитата на географските указания за занаятчийски и промишлени продукти и за изменение на регламенти (ЕС) 2017/1001 и (ЕС) 2019/1753. Законопроектът е внесен от МС на 17 октомври 2025 г., вх. № 51-502-01-53 и предвижда включване на нова глава трета „а“, чието действие следваше да започне от 1 декември 2025 г., когато започва и прилагането на Регламента. На 20 февруари 2026 г. Законът е приет от Народното събрание, Обн. ДВ, бр. 24 от 5 март 2026 г.

Богатството и разнообразието на занаятчийските и промишлени продукти са едни от белезите на културната идентичност в съвременната епоха на глобализация. Начинът на производство, както и качеството и различните особености на произвежданите стоки в много случаи са обусловени от редица фактори – климатични условия, исторически традиции и придобит човешки опит, свързани с определено място, регион или държава. Тези означения, които служат да индивидуализират определена стока, основана на географски признак, формират самостоятелен обект на индустриалната собственост – географските означения. Още от древността те са символ на качество, като например различни рецепти, сливи от Дамаск, мед от Атика, карарски мрамор и др. В своето произведение[2] Петроний споменава редица наименования като вино от Фалерн, петли от о. Делос, блюдо от Коринтски бронз, железни ножове от Норик (област, намираща се приблизително на територията на днешна Австрия). Първата държава, която установява национална закрила на географските означения със закон от 1919 г., е Франция, а първият продукт – обект на тази закрила, е виното[3].

I. Правна същност на отличителните знаци

Отличителните знаци съставляват една самостоятелна група обекти, които се разглеждат като част от индустриалната собственост и се ползват със самостоятелна правна закрила. Това са: марките, фирмените наименования, домейн имената и географските означения (ГО). Всеки от тези знаци се ползва със самостоятелна правна закрила, но може да възникне колизия между тях тогава, когато един и същ знак се използва в различна функция и е подчинен на различен правен режим. При приемането на Парижката конвенция за закрила на индустриалната собственост през 1883 г. (Парижката конвенция) географските означения отсъстват от обхвата на предоставената закрила. Те са включени в конвенцията в разпоредбата на член 10 – указания за произход, едва с ревизията ѝ от Лисабон от 1958 г., когато е приет и Лисабонският договор за закрила на наименованията за произход и тяхната международна регистрация[4]. Това, което обединява

[2] Петроний. Сатирикон. С.: Народна култура, 1981, 27–31, 48–49.

[3] Rochard, D. La protection internationale des indications géographiques. Premier prix de thèse décernée par le Conseil régional Poitou-Charentes, 2002, p. 11.

[4] Лисабонски договор за закрила на наименованията за произход и тяхната международна регистрация, приет в Лисабон на 31.10.1958 г., ратифициран с Указ № 523 от 1975 г. в стокхолмската му редакция от 1967 г. (ДВ, бр. 24 от 25.3.1975 г.), в сила за България от 12.8.1975 г. Страни учредителки са Израел, Испания, Италия, Куба, Португалия, Унгария, Франция и Чехословакия. Страните членки образуват Лисабонски съюз.

тези обекти, е специфичната им отличителна функция, като в същото време те служат за индивидуализация на стоките и услугите, както и на различните производители, които ги създават. За възникване на правната закрила законодателят не поставя изискване за творчество, поради което и Патентното ведомство не следи служебно за посочване на техния автор, така както при изобретенията, полезните модели и промишления дизайн. Те се свързват с производството на определени продукти и поради тази причина тяхната закрила е неограничена във времето, а е обоснована само от факта на присъствието на тези продукти на пазара. В частност обаче, само по себе си ГО не е интелектуално създание, но плодовете, които са продукт от труда на хората, добивани от земята, или създавани от техните ръце, се разглеждат като резултат от интелектуална, творческа дейност[5]. Те се използват за означаване на селскостопански продукти, храни, вина и спиртни напитки, природни ресурси, занаятчийски и промишлени продукти. ГО са една особена категория отличителни знаци, които позволяват да се определи не само географския произход на продуктите, но и да ги отграничи от останалите продукти на пазара.

На следващо място, като обект на закрила на индустриалната собственост в член 8 от Парижката конвенция е посочено и **търговското име**. В националното ни законодателство обаче в чл. 7 от Търговския закон е въведен терминът „фирма“ като наименование, под което търговецът (физическо или юридическо лице) упражнява занятието си и се подписва. Фирмата се вписва в търговския регистър, но може да бъде регистрирана и като марка в Патентното ведомство. За разлика от ГО, фирмените наименования се използват, за да отличават различните предприятия като участници в стопанските отношения (производствени и търговски), докато вторите указват географския произход на техните продукти.

При съпоставка между ГО и **домейн имената** могат да бъдат изведени съществени отлики между двата обекта. Домейн имената са уникални имена, с които се означават ресурси или се предоставят услуги в онлайн пространството в световната информационна система – интернет. Следват установена процедура за регистрация и са обект на собственост. Въпреки че домейн имената също са отличителни знаци, те не се свързват с определен географски район, нито служат за индивидуализиране на продукти, произхождащи от определено географско място. Като означение домейн имената са по-близки в своята същност до фирмените имена, с които също могат да бъдат идентични. В международния търговски обмен домейн

[5] Rochard, D. Op. cit., p. 12.

имената се обвързват по-скоро с посредническата дейност на своите титуляри, отколкото с непосредствения производител, както е при ГО.

Най-близки в своята същност ГО са до **марките**. С тях те имат и редица общи белези. И двата обекта се отнасят към външния вид на стоките/продуктите. За разлика от търговските марки, които живеят и умират със своя притежател, ГО са част от националното културно наследство и затова са под контрола на държавата, част от нейната национална културна политика[6]. Съгласно § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за закрила и развитие на културата, „култура е дейността по създаването, проучването, разпространението и опазването на културните ценности, както и резултатите от тази дейност“. Част от тази дейност са т. нар. творчески индустрии, които обхващат и културното ни наследство – материално и нематериално културно наследство, включително фолклор и народни художествени занаяти, и свързаните с тях традиционни знания. Безспорно, географските указания за занаятчийските и промишлени продукти като част от ГО се включват както в материалното културно наследство, така и в народните художествени занаяти и свързаните с тях традиционни знания. ГО съществуват в правния мир, докато съответният продукт се произвежда, дори и само от един производител. И затова тяхното запазване е част от държавната политика на всяка страна, насочена към съхранение на националната памет.Поради близостта между двата обекта ГО биват разглеждани от някои автори като специална категория марки, основани на географски признак[7]. Обосновано е да се отбележат и приликите и отликите с една различна категория марки, каквито са колективните и сертификатните марки. **Колективната марка** е притежание на сдружение на производители, търговци, на лица, извършващи услуги, както и на юридически лица – субекти на публичното право (например общини), и е способна да отличава стоките или услугите на членовете на сдружението от тези на други лица. При регистрация на такава марка задължително се представят правила за нейното използване, условията за членство в сдружението и основанията, поради които може да се забрани използването ѝ от член на това сдружение. Подобно на ГО тези марки също пораждат колективни права, не могат да се прехвърлят и лицензират, но могат и да не се свързват с определен географски произход. **Сертификатната марка** удостоверява материала, метода на производство

[6] Пак там.

[7] Драганов, Ж. Обекти на интелектуалната собственост. С.: Сиби, 2016, с. 230. Цит. по Караянев, П. Правна закрила на наименованията за произход. Изобретателство, стандартизация и качество, 5/1976, 10–13.

на стоките, качеството или други техни характеристики, или начина на предоставяне на услугите. В чл. 40, ал. 1 на българския Закон за марките и географските означения (ЗМГО)[8] изрично се посочва, че с тези марки не може да се указва географския произход на стоките, тъй като е предвидена самостоятелна закрила на географските означения. И при регистрацията на тази марка задължително се прилагат правила за нейното използване, за качеството на материала, за начина на изработване или предоставяне на услугите, както и мерките за контрол и санкциите, които налага нейният притежател. Той самият не може да използва сертификатната марка, а дава разрешение, упражнаява контрол и налага санкции при неправилното й използване. Докато колективните марки се регистрират с цел само членовете на юридическото лице да ги използват в своята дейност, то сертификатните марки могат да се ползват от всяко лице, което изпълнява изискванията, посочени в правилата за използването им.

Колективните и сертификатни марки могат да се използват като алтернатива за закрила на географските означения в държави, в които отсъства специална законова уредба. Така, съгласно марковото законодателство на САЩ, географските означения се закрилят посредством системата на търговските марки, по-специално като сертификатни марки[9]. Според Закона Lanham от 1988 г., в §1052 се предвижда, че регистрация ще бъде предоставена само за тези „търговски марки, чрез които стоките на заявителя могат да бъдат разграничени от тези на другите“. При регистрацията решаващ е тестът дали съществува „вероятност от объркване“ за потребителите. Сертификатната марка гарантира, че продуктът удовлетворява определени стандарти за качесткво. И по-конкретно, произход от определен район за даден продукт, който е и негова качестквена характеристика. За разлика от търговските марки, сертификатните марки могат да бъдат описателни, по отношение на географски район. Също, според законодателството Common Law, стоките означени с марка с географско наименование означава, че произлиза от регион, чието наименование е в марката. Така например „cognac“ е регионална сертификатна марка[10].

Съществува и една съществена отлика между марката и ГО. Докато с регистрацията си марката поражда изключително право за своя титуляр,

[8] Закон за марките и географските означения, обн., ДВ, бр. 98 от 13.12.2019 г., ., последни изменения ДВ, бр. 24 от 5 март 2026 г.

[9] Borroni, A. Comparative Gastronomy: Legal and Cultural Framework. Publications of the Swiss Institute of Comparative Law. Lausanne: Schulthess, 2007, p. 64; Staten, T. Geographical indications protection under the TRIPS agreement: uniformity not extension. Journal of Patents & Trademark Office Society, Vol. 7, 2005, p. 221.

[10] Borroni, A. Op. cit., p. 66.

то ГО установяват една отворена „колективна“ система. С регистрацията си те пораждат права за всички производителите на определен продукт, произхождащ от даден географски район или местност, ако са изпълнили законовите изисквания за неговото производство[11].

Марковото законодателство регламентира и една специфична категория марки – **географските марки**. Използването на географски имена, чрез които се търси закрила като марка поставя известни проблеми, тъй като последната препраща към териториално означение[12]. От една страна, географските означения не могат да се монополизират и са обществено достояние за всеки производител, чиито продукти отговарят на изискванията на закона. От друга, законът допуска регистрация на такива марки, които се състоят или включват географско означение. Това са случаите на т.нар. фантазийни марки, чието използване не би могло да измами потребителя и да го въведе в заблуждение относно произхода на стоката. Обикновено това означение е добре познато и разпознаваемо (имена на реки, езера, планини, пустини), и то придава символично и фантазийно значение на марката, като например „еверест“ или „сахара“ за бисквити. Преценява се дали е налице връзка между стоката и нейния произход, а не нейните обективни характеристики. И докато колективните и сертификатни марки могат да се използват от неограничен кръг лица, които удовлетворяват законовите изисквания и съблюдават съответните правила за използването им, то регистрацията на географска марка поражда монопол само за нейния притежател.

II. Обща характеристика на географските означения

Закрилата на географските означения в националното ни законодателство е въведена с приетия през 1968 г. Закон за търговските марки и промишлените образци. Едва със Закона за марките и географските означения от 1999 г., отменен с настоящия Закон от 2019 г. се регламентират ГО в своята пълнота и в съответствие с международните договори и законодателството на Европейския съюз. Законът отличава три категории продукти: природни (естествени) продукти, хранителни продукти и индустриални продукти, като предвижда специфични критерии за отграничаване на мястото на произход на всяка от тези категории. За първите обекти – **природни продукти**, които се добиват направо от природата,

[11] Tissot, N., D. Kraus, V. Salvadé. Propriété intellectuelle. Marques, brevets, droit d’auteur. Stämpfli Editions SA, Berne, 2019, p. 198.

[12] Binctin, N. Droit de la propriété intellectuelle. Paris, LGDJ, Lextenso, 2022, p. 525.

като минерали (камъни, мрамор, кристали, сол, пясък, чакъл, минерални води и др.) – това е мястото на получаване (придобиване/производство/извличане) на продукта. При тях отсъства следващ процес на преработка, което ги отличава от хранителните и индустриални продукти. Обаче, по отношение на такъв продукт, той няма да се счита за естествен природен продукт, ако в резултат на производствения процес придобие нови основни свойства. Например добив на медна руда, но в резултат на преработката се произвеждат различни метали: мед, злато, желязо и т.н. Към тези продукти се отнасят и тези, които могат да се използват, без да се подлагат на трансформация, например дървесина[13].

За **хранителните продукти** е определящ, както произходът на суровините, така и мястото на преработка, което допринася за техните съществени характеристики. Тук трябва да се имат предвид случаите, при които определени природни продукти, като растения (плодове, зеленчуци) и животни, се трансформират в хранителни продукти чрез допълнителна обработка (например опушване, осоляване). Определящо обаче е мястото на произход на хранителния продукт – например Доспатска пъстърва, Странджански манов мед. При тях безспорно е присъствието на човешкия фактор.

За всички останали, и по-специално **промишлените и занаятчийски продукти**, определящо е мястото на производство. То е обвързано с дейността, която им придава определено качество, репутация или други характеристики, или поне съществен етап от производството на този продукт се осъществява на посоченото географско място.

От изложеното, следва да се посочат отделните обекти, които формират понятието „географско означение“. Това са наименованията за произход, географските указания и традиционните наименования. Те представляват наименованието на страна, район или определена местност в тази страна, определят се като топоними[14] и обхващат всички географски обекти. Съгласно чл. 85, ал. 2 ЗМГО „наименованието за произход“ (НПр) е наименованието на страна, район или определена местност в тази страна, служещо за означаване на стока, която произхожда оттам и чието качество или свойства се дължат предимно или изключително на географската среда, включваща природни и човешки фактори“. При него определяща е връзката

[13] Tissot, N., D. Kraus, V. Salvadé. Op. cit., p. 204.

[14] Топоним (от гръцки „topos“ – място и „onyma“ – име) е наука, дял от ономастиката, който проучва значението, произхода и разпространението на географските названия, например „Тракийски“ или „Добруджански“ – като териториална област. Могат да бъдат наименования на градове, населени места, реки, планини, езера и др. Вж. Буров, С., П. Пехливанова. Малък речник на чуждите думи в българския език. Слово: В. Търново, 1999, с. 501.

между географската среда и качествата или свойствата на продукта, които той дължи предимно или изключително на тази среда.

Географското указание (ГУ), съгласно чл. 85, ал. 3 ЗМГО също е „наименованието на страна, район или определена местност в тази страна, служещо за означаване на стока, която произхожда оттам и притежава качество, известност или друга характеристика, които могат да се отдадат на този географски произход“. Докато при първото означение се акцентира върху географската среда, то при вторите определящ е произхода на стоката. Имайки предвид географската среда, определящ при НПр е фактът, че всички етапи на производство се извършват в посочения географски район и доминиращо е присъствието на човешкия фактор. При ГУ се преценяват качествата, репутацията или други характеристики на продукта, при чието производство поне един от етапите или подготовката за това се извършва в определения географски район (например „Горнооряховски суджук“, „българско розово масло“).

И за НПр и за ГУ основна характеристика е връзката между стоката и съответната географска среда. Законодателят използва понятието „стока“, което включва конкретни селскостопански и хранителни продукти, както и промишлени и занаятчийски продукти, които могат да бъдат обект на търговски сделки, и чиито качества или свойства са тяхна постоянна и неизменна характеристика[15]. Географската среда може да обхваща редица климатични фактори: води, почва, температурни аномалии, които определят някои продукти като тероарни (например кафе, някои житни култури и др.).

Третият обект от групата на ГО това са **традиционните наименования**, които са посочени в разпоредбата на чл. 85, ал. 4 ЗМГО, но за тях отсъства легална дефиниция. Законодателят само препраща към изискванията, относими към наименованията за произход и за геграфските указания, т. е. че съответният продукт притежава качества, свойства и други характеристики, които се дължат на техния географски произход. Те се обвързват с означенията за земеделски/селскостопански продукти и храни, както и с някои означения на спиртни напитки. Към тези наименования се отнасят и **храните с традиционно специфичен характер**. Те са резултат от начина на производство, преработка или състав, и съответстват на традиционната практика за този продукт или храна; произведени са от

[15] Драганов, Ж. Пак там., цит. по Коджабашев, М. Наименования за произход. Изобретателство, стандартизация и качество, 6/1970, 4–6, също и Караянев, П. Търговски марки и наименования за произход. С.: „Информа-Интелект“ ЕООД, 1984, с. 101.

суровини или съставки, които традиционно се използват за него/нея. За да бъде регистрирано такова наименование, то трябва да е било използвано традиционно за този продукт. Съгласно член 4, т. 5 от Регламент (ЕС) 2023/2411[16] (по-нататък Регламента), понятието „традиционен“ за продукт с произход от даден географски район, „означава доказана употреба на името от производители в дадена общност за период, който позволява предаване между поколенията“. Този период е най-малко 30 години и посочената употреба може да включва изменения, необходими в резултат на промяната на хигиенните практики, на практиките за безопасност и други съответни практики. При храните с традиционно специфичен характер няма връзка с географската област и наименованието може да се използва от всеки производител, чийто продукт отговаря на съответната спецификация (например „Пастърма говежда“, „Филе Елена“, „Кайсерован врат Тракия“, „Роле Трапезица“, „Луканка Панагюрска“).

В съответствие с Регламент 1151/2012 (член 13 относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни), Регламент 1308/2013 (член 103 за установяване на обща организация на пазарите за селскостопански продукти) и Регламент 2019/787 (член 21, параграф 2 за определението, описанието, представянето и етикетирането на спиртни напитки), ГО за тези продукти не се регистрират по национален ред, а в Европейската комисия, публикуват се в Официалния вестник на ЕС и получават защита на територията на всички държави членки. Тази процедура е израз на общата селскостопанска политика на ЕС, целяща защитата на колективния интерес и е гаранция за качество на посочените продукти.

Всяко регистрирано ГО има за обект конкретен продукт, чиято закрила не се разпростира по отношение на сходните на него стоки.

Същевременно чл. 87 ЗМГО посочва кои географски наименования не могат да се регистрират като географски означения. Това е наименование, което се е превърнало на територията на България в родово наименование на стока от определен вид, без да се свързва с мястото на нейното производство, например български, родопско. Тук трябва да се посочат и омонимните наименования, които се изписват или произнасят по един и същи начин, но се отнасят за различни географски райони. Във връзка с това не се регистрира наименование, което е изцяло или частично омонимно на вече регистрирано или заявено ГУ, тъй като то може да въведе

[16] Регламент (ЕС) 2023/2411 на Европейския парламент и на Съвета от 18 октомври 2023 година относно защитата на географските указания за занаятчийски и промишлени продукти и за изменение на регламенти (ЕС) 2017/1001 и (ЕС) 2019/1753, ОВ L, 2023/2411, 27.10.2023 г., ELI: http//data.europa.eu/eli/ reg/2023/2411/oj

в заблуждение потребителите по отношение на истинската идентичност или географски произход на продукта. Още, това са и наименования, които са идентични на по-рано защитен сорт растения или порода животни, когато съществува вероятност за въвеждане в заблуждение на потребителите относно истинския произход на стоката. На следващо място, не се регистрира наименование, което е идентично на по-рано регистрирано географско означение или марка, за идентични стоки. На последно място, една особена хипотеза: не се регистрира наименование, което е идентично или сходно на по-рано регистрирани географско означение или марка за идентични или сходни стоки, когато съществува вероятност потребителите да се въведат в заблуждение.

От друга страна, ЗМГО съдържа разпоредби, които указват случаите, при които ГО могат да се противопоставят на регистрацията на марка, както и в процедурата по нейното заличаване. Съгласно чл. 52, ал. 1, т. 5 опозиция може да бъде подадена на основание по-ранно регистрирано географско означение. А съгласно чл. 36, ал. 3, т. 2, б. „г“ съществуващото по-ранно право на индустриална собственост, каквото може да бъде ГО, е основание за заличаване на марката.

III. Географските указания за занаятчийските и промишлени продукти (ГУЗПП) през призмата на последните законодателни промени

Измененията в ЗМГО, продиктувани от действието на Регламент (ЕС) 2023/2411 на територията на страната, поставят сериозни предизвикателства не само пред правоприлагащите институции, но и пред българската правна доктрина. Подходът на законодателя да имплементира разпоредбите на законодателния акт на ЕС въвежда редица съществени промени в действащата национална правна рамка. Във връзка с това следва да се отбележи, че нормите на интелектуалната собственост са една динамична, отворена правна система, спрямо които силно влияние указват еволюцията на обществените отношения, развитието на техниката, на икономическата среда и на пазарите. Чрез настоящите промени се цели да се усъвършенства действащата правна уредба относно географските означения, като се въведе нова административна процедура, която да гарантира по-пълна защита на тези обекти и същевременно чрез нея да се постигне унификация в рамките на ЕС.

Както беше отбелязано по-горе, относно правната закрила на ГО за селскостопански продукти и храни, за храни с традиционно специфичен

характер, както и за вина, ароматизирани вина и спиртни напитки вече функционира специална система за регистрация в Европейската комисия. Чрез Регламент (ЕС) 2023/2411 се цели да се установи такава хармонизирана и единна правна закрила и по отношение на географските указания за занаятчийските и промишлени продукти. Тази система би имала положително икономическо въздействие върху микропредприятията, малките и средни предприятия, както и по отношение на социалната политика за развитие на регионите чрез повишаване на заетостта на населението и подпомагане на туризма. Тази система би съдействала на процесите по съхранение и обогатяване на националните традиции и културното ни наследство. Към тази група се отнасят и традиционните знания и умения, които могат да се определят и като „традиционно ноу-хау“, които се свързват с метода на производство и обработката на материали, предавани от поколение на поколение през вековете.

Съгласно определенията, изведени в член 4 от Регламента, **занаятчийските продукти** са произведени изцяло на ръка или с помощта на ръчни или цифрови инструменти, или с механични средства, като ръчният труд е важен компонент от крайния продукт, като например за текстил и бродерия – Калоферска дантела, гайтани, носии; за метал и дърворезба – Габровски ножове, орнаменти, мебели; за златарство и бижутерия; за кожарство; за керамика и порцелан – Троянска, Бусинска керамика; за стъкло и др.

Промишлените продукти са тези, които се произвеждат по стандартизиран начин (например сувенири от дърво, изработени с длето), включително серийно производство и с помощта на машини (например с лазерни инструменти). Пример за такива продукти са естествени камъни – мрамор, гранит, гнайс, варовик, каолин, кварцов пясък, перлит и др.

И за двата обекта се поставя изискването качеството, репутацията или друга характеристика на дадения продукт да се дължи на неговия географски произход. Същевременно, приложимо е изискването, посочено по-горе, че значителна част от стойността на този продукт, трябва да бъде формирана в рамките на този географски район. Реализирането на тези изисквания гарантират силната връзка между продукта и географската среда и се ползват с предвидената защита.

В ЗМГО се създава нова глава трета „а“ – „Географски указания за занаятчийски и промишлени продукти с действие с действие на територията на ЕС“. Определят се правомощията на компетентния национален държавен орган – Патентното ведомство, което ще администрира проце-

дурите на националния етап по регистрация на географските указания и ще се подпомага от постоянна междуведомствена комисия, включваща представители на държавни органи и публични организации. Производството ще се осъществява на два етапа: национален, и втори етап, на равнище ЕС, който се провежда в Службата на ЕС за интелектуална собственост (СЕСИС) в Аликанте, Испания. Въведени са разпоредби относно регистъра на ГУ, процедурите по изменение на спецификацията и заличаването, както и дейностите по контрол и правоприлагане.

Първият, национален етап в процедурата по регистрация на ГУЗПП се открива с подаване на заявка в Патентното ведомство. Правото на заявяване принадлежи на група производители. Това може да бъде всяка асоциация, независимо от правната ѝ форма, която обединява всички производители на един и същ продукт, които се вписват като първи ползвател. Към тази група може да се присъедини всеки производител както в последващ етап от процедурата, така и след регистрацията на ГУ. Заявката може да бъде подадена и само от един производител. Правото да използва дадено ГУ не изисква задължително членство на отделния производител. Важно е той да произвежда продукта в съответствие с утвърдената спецификация. Заявителят може да бъде както местен, така и регионален производител. Заявката трябва да се отнася само за един продукт. Това може да бъде например носия от някоя от седемте фолклорни области на България, конкретно женска шопска носия, която включва риза с характерни бродирани шевици, т. е. носия и бродерия. Обаче не може в една заявка да са включени различни носии, например Северняшка и Родопска.

Заявителите от една група държави членки, които са получили дерогация от Европейската комисия, ще могат да подават своите заявки директно в СЕСИС. Това са Дания, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Финландия и Швеция.

Заявката съдържа продуктова спецификация, единен документ и придружаваща документация.

1. Продуктовата спецификация е най-съществения документ, тъй като тя съдържа доказателства за връзката между продукта и съответното географско място, което обуславя неговите качества, репутация или други характеристики. Тя се изготвя от съответната група производители, като впоследствие само тя може да я променя, дори и след регистрацията на продукта, например при нейното усъвършенстване – въвежда се ново условие за производство, като използване на нов цифров инструмент. Спецификацията посочва етапите на производствения процес, които придават

определено качество на продукта, като поне един от тях се извършва в съответния географски район. Човешките или природни фактори, или комбинацията от тях определят дали даден етап на производство е от значение за включването му в спецификацията. Ето защо продуктите, които се произвеждат извън определения географски район и се транспортират там само за да бъдат опаковани или за производствен етап, който може да бъде извършен другаде, без това да води до значителна разлика в даденото качество, не следва да се ползват от защита. В спецификацията трябва да се посочат и методите на производство, и ако е приложимо, използваните традиционни методи и специфични практики, както и специфични правила за етикетиране и опаковане на продукта, ако има такива.

2. Единният документ се изготвя по стандартен формуляр, в който се посочват името на ГУ, вида и описание на продукта, географския район и връзката между качествата на продукта и географската среда. Документът съдържа резюме на информацията, предоставена в продуктовата спецификация.

3. **Придружаващата документация** предоставя допълнителна информация, като данни за заявителя, за контролния орган, който проверява дали продуктът съответства на спецификацията, както и всякаква друга информация, която заявителят счита за относима към заявката. Това може да бъде карта на географския район, която се изготвя от съответната община, като се посочват физическите му граници: река, поле, планина и т. н. В този ред е недопустимо отделният производител да определя географския район въз основа на собствената си земя или работилница. Географският район следва винаги да се отнася до определена част от територия, а не до границите на притежаваната частна собственост. Също могат да бъдат представени доказателства за спецификата на района – традиции в производството на продукта, които обуславят неговите качества. И на последно място, доказателства за връзката между качеството, репутацията или други характеристики на продукта, и географската среда – климатичните условия, почва. Могат да бъдат представени рекламни материали във връзка с репутацията на продукта.

По всяка подадена заявка се извършва **експертиза** в националното ведомство дали са спазени формалните изисквания относно оформянето и подаването на заявката, дали тя съдържа всички изискуеми документи и платени такси. Тази дейност се осъществява от постоянна междуведомствена комисия, назначена със заповед на председателя на Патентното ведомство, която е орган със съвещателна компетентност. Комисията подготвя становищата по различните етапи от националната процедура и ги

представя на председателя, който взема съответното окончателно решение. При положителна оценка от комисията се извършва публикация за заявката в Официалния бюлетин и на интернет страницата на ведомството. От този момент всяко лице с постоянен адрес или седалище на територията на страната, което има правен интерес, може в тримесечен срок да подаде **опозиция** срещу заявката в Патентното ведомство. Опозицията трябва да е обоснована, придружена от съответните доказателства и материали, и от документ за платена такса. Преценява се формалната редовност, основателността и допустимостта на опозицията, като на страните се предоставя срок за постигане на споразумение. За лицата, подали опозиция срещу заявката, е предвидена възможността за подаване на искане за предоставяне на преходен период до 10 години за привеждане в съответствие със спецификацията на продукта, считано от подаването на заявката в СЕСИС. Изискването е тези лица да са предлагали законно продукта на пазара и да са използвали наименованието непрекъснато през последните най-малко 5 години преди подаването на заявката в Патентното ведомство. Решението на комисията в процедурата по опозиция може да бъде положително за изпращане на заявката в СЕСИС или за отказ. Решението за изпращане на заявката на равнище ЕС, заедно със спецификацията се публикуват в Официалния бюлетин. Като индивидуален административен акт, решението за отказ за изпращане на заявката може да се обжалва от всички заинтересовани лица пред Административен съд София-град в едномесечен срок от публикуването му в Официалния бюлетин. В случаите, при които вече е открита процедура пред СЕСИС, Националното ведомство се задължава своевременно да уведоми Службата за всички национални административни или съдебни производства за оспорване на валидността на заявката и да поиска спиране на процедурата до постановяване на окончателното решение от компетентния национален орган.

Следващият етап от процедурата е изпращане на заявката в СЕСИС за регистрация на равнище ЕС – отдел Географски указания. До вземане на решението за регистрация заявителят може да оттегли своята заявка. От датата на подаване на заявката от държава членка до Службата, тя може, съгласно член 18 от Регламента, да предостави **временна национална защита** на географското указание, която е в сила от този момент до окончателното решение по нея, при условие че не се засягат вътрешния пазар или търговската политика на ЕС. Тази защита има действие само на територията на България. В Службата също се извършва проверка на заявката, след което тя се публикува и се предоставя срок за подаване

на опозиция, като се преценява искането не само на равнище държава членка, но и спрямо трета държава.

Решението на Службата за отказ на регистрацията може да се обжалва по административен ред пред апелативните състави на Службата, чиито решения, от своя страна, подлежат на обжалване в двумесечен срок пред Общия съд на ЕС. Основанията, съгласно член 33, т. 6 от Регламента са: нарушение на съществено процесуално изискване, нарушение на Договора за функционирането на ЕС, нарушение на Регламента или на всяка правна норма, свързана с неговото прилагане, или със злоупотреба с власт. Право да обжалва решението на Службата има всяка страна в производството пред апелативните състави, която е засегната по неблагоприятен начин от тяхното решение, както и всяка държава членка. Общият съд може да отмени или да измени оспореното решение.

Тогава, когато са изпълнени условията в Регламента, Службата публикува в регистъра единния документ на всички официални езици на ЕС и препратка към спецификацията на продукта. Регистрацията не е ограничена във времето и не се подновява. ГУ се ползва със закрила на територията на целия ЕС, докато продуктът присъства на пазара и неговите качества, репутация или други характеристики са неизменни.

Подобно на регистрацията на ГУ и производството по заличаване е разделено на два етапа – национален етап и етап на равнище ЕС, като процедурите са аналогични.

Промените в ЗМГО в съответствие с Регламента предвиждат и действия по защита, контрол и правоприлагане. Контролът се осъществява на национално равнище, като санкциите се налагат от компетентните органи. Патентното ведомство може да извършва проверки въз основа на подадени сигнали и анализ на риска. Освен това, производителите на съответния продукт могат да поискат от ведомството издаването или подновяването на сертификат за разрешение за използване на защитеното ГУ на територията на ЕС. Друг механизъм за контрол е мониторингът на използването на пазара на ГУЗПП, чрез който се предотвратяват измамни и заблуждаващи практики, както и злоупотреби с произтичащите от регистрацията права. Предвидена е и гражданскоправна защита чрез предявяване на иск за нарушение и дори, когато е извършено в онлайн среда. Включени са и административнонаказателни разпоредби, които предвиждат налагане на имуществена санкция и глоба. Контрол може да се упражнява и от граничните органи в рамките на тяхната компетентност.

По отношение на осъществявания контрол, в съответствие с член 51 от Регламента и разпоредбите на ЗМГО, е въведена **личната декларация** за спазване на изискванията за съответствие на продукта, означен с ГУЗПП

и спецификацията за производство. Тя се подава от всеки производител до Патентното ведомство. Към декларацията се прилага и договор с орган за сертифициране на продукта или с физическо лице с разрешение за извършване на делегирани контролни задачи. Такъв серцифициращ орган може да бъде Националната занаятчийска камара, както и Националната гилдия на филиграните. Личната декларация се подава преди пускането на продукта на пазара и веднъж на всеки 3 години след това. По този начин се удостоверява продължаващото съответствие между продукта и съответната спецификация. Такава декларация се подава и при изменение на спецификацията, което засяга продукта.

С Регламента се установява нов правов ред, който цели да унифицира законодателството в областта на правната закрила на ГУЗПП и да осигури единна закрила на територията на ЕС. В член 70 от Преходните и заключителни разпоредби на Регламента е посочено, че от 2 декември 2026 г. националната специфична защита на ГУЗПП **се прекратява**, ако за тях не са подадени искания за регистрация по реда на Регламента до Европейската комисия и СЕСИС. Същевременно производствата по заявки за регистрация и вписване на ползватели на такива указания, по които няма влязло в сила решение до тази дата, се прекратяват. По отношение на националните регистрации, за които са подадени искания за регистрация до СЕСИС, се удължава националната закрила до приключване на производството по регистриция на равнище ЕС с влязло в сила решение. Предвидено е също така, че не се образуват, а образуваните административнонаказателни производства се прекратяват, за извършени до 2 декември 2026 г. нарушения на национални регистрации. В съответствие с член 70, т. 2 от Регламента до 2 декември 2026 г. заинтересованите държави членки уведомяват Комисията и Службата кои от техните защитени по закон наименования, които са с активна регистрация, желаят да регистрират и защитят съгласно Регламент (ЕС) 2023/2411.

В ЗМГО са предвидени промени и по отношение на националната и международна регистрация на марките и другите отличителни знаци, които са свързани с географските означения. В преходните и заключителни разпоредби на закона са уредени съответните изменения в свързаните закони: Закон за патентните и регистрация на полезните модели, Закон за промишления дизайн, Закон за закрила на новите сортове растения и породи животни и в Закона за топологията на интегралните схеми. Промените, приети със ЗМГО, влизат в сила от деня на обнародването му в Държавен вестник.

От изложеното се налага извод, че необходимостта от създаването на нова материалноправна уредба на географските указания за занаятчийските и промишлени продукти е обоснована от изграждането на единна и ефективна система за регистрация на тези обекти. Липсата на хармонизирана система за защита доведе до фрагментация на националните пазари, като увеличи разходите и правната несигурност. Съществуващата нелоялна конкуренция, породена от фалшиви и некачествени промишлени и занаятчийски продукти, и злоупотреби, включително в онлайн среда, както и поради индустриализацията на производството и обезценяването на занаятчийските продукти, предизвикаха упадък на традиционните занаятчийски производства и свързаните с тях професии. Следствие от тези процеси е обезлюдяването на селските райони. Идеята, заложена и в Регламент (ЕС) 2023/2411, е за пререгистрация на означенията за занаятчийски и промишлени продукти, с което да се въведат ясни правила за тяхното качествено производство, сертифициране, етикетиране и реклама. Новият механизъм за защита на ГУЗПП ще позволи по-информиран избор при покупката за потребителите и сигурност на пазара. В допълнение следва да се посочи, че новата система на регистрация ще допринесе и за развитието и съхранението на автентичното културно наследство и за запазване на традиционното българско производство.

Библиография

Драганов, Ж. Обекти на интелектуалната собственост. С.: Сиби, 2016.

Караянев, П. Правна закрила на наименованията за произход. Изобретателство, стандартизация и качество, 5/1976.

Караянев, П. Търговски марки и наименования за произход. С.: „Информа-Интелект“ ЕООД, 1984.

Коджабашев, М. Наименования за произход. Изобретателство, стандартизация и качество, 6/1970.

Binctin, N. Droit de la propriété intellectuelle. Paris, LGDJ, Lextenso, 2022.

Borroni, A. Comparative Gastronomy: Legal and Cultural Framework. Publications of the Swiss Institute of Comparative Law. Lausanne: Schulthess, 2007.

Rochard, D. La protection internationale des indications géographiques. Premier prix de thèse décernée par le Conseil régional Poitou-Charentes, 2002.

Staten, T. Geographical indications protection under the TRIPS agreement: uniformity not extension. Journal of Patents & Trademark Office Society, Vol. 7, 2005.

Tissot, N., D. Kraus, V. Salvadé. Propriété intellectuelle. Marques, brevets, droit d’auteur. Stämpfli Editions SA, Berne, 2019.

Ключови думи:
дисциплинарно уволнение, правни последици, трудова дееспособност, правна санкция, трудово право

Keywords:
Disciplinary Dismissal, Legal Consequences, Labour Legal Capacity, Legal Sanction, Labour Law

Ivaylo Staykov

Reflex Legal Consequences of Disciplinary Dismissal

Disciplinary dismissal has the main (direct) legal consequence of the sudden and immediate termination of the employment relationship. The current Bulgarian legislation also regulates the so-called reflexive (side) and secondary consequences of disciplinary dismissal. The common and unifying factor between these reflexive consequences, which are different in content, is their unfavorable nature for the disciplinary dismissed person. In some cases, the secondary negative legal consequences caused by disciplinary dismissal are superimposed on the termination of the employment relationship itself, i. e. they have legal effect between the parties to the already terminated employment relationship. In other cases, the secondary negative consequences arise and affect other types of legal relationships. The reflexive (side) consequences of the disciplinary dismissal can be systematized into three groups: limitation of the individual's labour legal capacity; occurrence of unfavorable property consequences and occurrence of other unfavorable consequences. The commonality between the normative hypotheses of these three groups of reflex consequences of disciplinary dismissal is their sanctioning nature. The legal norms that regulate them are typical sanctioning legal norms. The regulated legal sanction is superimposed and complements the legal sanction that is contained in the disciplinary dismissal itself as a type of disciplinary punishment.

Assoc. Prof. Ivaylo Staykov, Dr. Habil.
Member of the Law Department of New Bulgarian University
e-mail: istaikov@nbu.bg
Associate Professor of Labour and Social Insurance Law at the Law Department of NBU
Areas of specialization: Labour law, Social insurance law, Anti-discrimination law, Comparative law, Mediation
Author of monographs and articles in professional periodicals in Bulgaria and abroad

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.3

Ивайло Стайков

Рефлексни правни последици на дисциплинарното уволнение

Дисциплинарното уволнение има основна (пряка) правна последица внезапното и незабавно прекратяване на трудовото правоотношение. Действащото българско законодателство урежда и т. нар. рефлексни (странични) и вторични последици на дисциплинарното уволнение. Общото и обединяващото между тези различни по съдържание рефлексни последици е техният неблагоприятен за дисциплинарно уволненото лице характер. В едни случаи вторичните негативни правни последици, които предизвиква дисциплинарното уволнение се наслагват върху самото прекратяване на трудовото правоотношение, т. е. те имат правно действие между страните на вече прекратеното трудово правоотношение. В други случаи вторичните негативни последици възникват и въздействат върху други видове правоотношения. Рефлексните (странични) последици на дисциплинарното уволнение могат да се систематизират в три групи: ограничаване на трудовата дееспособност на физическото лице; възникване на неблагоприятни имуществени последици и възникване на други по характер неблагоприятни последици. Общото между нормативните хипотези на тези три групи рефлексни последици на дисциплинарното уволнение е в техния санкционен характер. Правните норми, които ги уреждат, са типични санкционни правни норми. Уредената правна санкция се наслагва и допълва правната санкция, която се съдържа в самото дисциплинарно уволнение като вид дисциплинарно наказание.

I. Уводни бележки

В трудовоправната теория е изяснено, че дисциплинарното уволнение има двояка правна природа: а) то е вид дисциплинарно наказание, при това най-тежкото възможно, което работодателят може да наложи на работника или служителя за извършено от последния тежко дисциплинарно нарушение (чл. 188, т. 3 и чл. 190 КТ); и б) едно от основанията

за едностранно прекратяване на трудовия договор от работодателя без предизвестие (чл. 330, ал. 2, т. 6 КТ)[1].

Втората природа на дисциплинарното уволнение има основна (пряка) правна последица внезапното и незабавно прекратяване на трудовото правоотношение, която последица всъщност отразява същността на това дисциплинарно наказание. Действащото българско законодателство (закони и подзаконови нормативни актове) урежда инцидентно и по различни поводи и т. нар. рефлексни (странични) и вторични последици на дисциплинарното уволнение. Общото и обединяващото между тези различни по съдържание рефлексни последици е техният неблагоприятен за дисциплинарно уволненото лице характер. Споделям изразеното в трудовоправната литература становище от проф. Атанас Василев, че „такива неблагоприятни последици не могат да бъдат установени по друг начин, освен с нормативен акт. Недопустимо е такива последици да се установяват едностранно с правилника за вътрешния трудов ред, както и с колективен трудов договор. И двете категории актове, в съответствие с покровителственото начало, не могат да установяват по-неблагоприятни за работниците и служителите условия“[2].

Рефлексното правно действие на дисциплинарното уволнение се проявява в две насоки. В едни случаи вторичните негативни правни последици, които предизвиква дисциплинарното уволнение, се наслагват върху самото прекратяване на трудовото правоотношение, т. е. те имат правно действие между страните на вече прекратеното трудово правоотношение. Така дисциплинарното уволнение има характера на правовъзникващ юридически факт. В други случаи вторичните негативни правни последици възникват и въздействат върху други видове правоотношения, съобразно възприетото правно-отраслово деление на българската правна система. По отношение на тези други правоотношения дисциплинарното

[1] За дисциплинарното уволнение вж. Мръчков, В. Трудово право. 10. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2018, с. 517, 652, 658; Мръчков, В. Субективно право и субективни трудови права. С.: Сиби, 2017, с. 247; Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. Лекции. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2011, с. 359, с. 460; Василев, А. Трудово право. Бургас: Бургаски свободен университет, 1997, 276–277, 505–506; Милованов, К. Дисциплинарно уволнение. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1967; Георгиева, В. Дисциплинарно уволнение. Данъчна практика. Счетоводство. Финанси на фирмата, 8/2002, 49–52; Сербезова, С. Дисциплинарно уволнение. Труд и право, 5/2004, 16–18; Филипова, Т. Дисциплинарно уволнение. Пловдив: УИ „П. Хилендарски“, 2015; Александров, А. За дисциплинарните наказания. Труд и право, 5/2017, 19–23.

[2] Василев, А. Трудово право, с. 277.

уволнение има характера на правопрепятстващ, правоизменящ или правопрекратяващ юридически факт.

За правилното разбиране на следващото изложение е необходимо да се направи следното методологическо уточнение. При анализирането на т. нар. рефлексни последици на дисциплинарното уволнение изхождам от тезата, че разпоредбата на чл. 1, ал. 2 КТ, съгласно която отношенията при предоставянето на работна сила се уреждат само като трудови правоотношения, е относима към цялото действащо обективно българско право. Това означава, че приложното поле на трудовото право се разширява и с т. нар. комплексни правоотношения, в които е включено трудово правоотношение. Индивидуалното трудово правоотношение в случая възниква, осъществява се и се прекратява паралелно с друго по вид правоотношение – служебно, административно, конституционно и т. н.[3].

Като се вземат предвид различните уредени в действащото законодателство хипотези, рефлексните (странични) последици на дисциплинарното уволнение могат да се систематизират в три групи:

– ограничаване на трудовата дееспособност на физическото лице;

– възникване на неблагоприятни имуществени последици;

– възникване на други по характер неблагоприятни последици.

Общото между нормативните хипотези на тези три групи рефлексни (странични, вторични) последици на дисциплинарното уволнение е в техния санкционен характер. Правните норми, които ги уреждат, са типични санкционни трудовоправни норми[4]. Уредената правна санкция се наслагва и допълва правната санкция, която се съдържа в самото дисциплинарно уволнение като вид дисциплинарно наказание.

---

[3] Въпросът за тази правна конструкция е поставен в българската трудовоправна теория от доц. Ванюшка Ангушева. Вж. Ангушева, В. Разширяване на приложното поле на трудовото право чрез комплексни правоотношения. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том IV. В памет на проф. Любомир Радоилски. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, 42–46. Вж. и Стайков, И. Неплатеният отпуск по чл. 160, ал. 1 от Кодекса на труда. С.: Авангард Прима, 2016, 21–36; Стайков, И. Трудовоправен статус на членовете на Съвета за електронни медии и сравнение с този на членовете на други колективни държавни органи. С.: Авангард Прима, 2016, 36–49; Стайков, И. Комплексно правоотношение, в което е включено трудово правоотношение. Право и бизнес – усъвършенстване на нормативната уредба. Сборник доклади от Юбилейна научна конференция 2016. Том I. Частно право. С.: Издателски комплекс – УНСС, 2017, 359–367; Стайков, И. Становище относно конституционно дело № 7 от 2022 г. – трудовоправна аргументация. Съвременно право, 1/2022, 32–48.

[4] За санкционните трудовоправни норми вж. Мръчков, В. Трудово право, с. 133; Средкова, К. Трудово право. Обща част. Лекции. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, с. 115.

Настоящото научно изследване се основава на казуистичния подход и не претендира за изчерпателност на разгледаните нормативни хипотези.

II. Ограничаване на трудовата дееспособност на физическото лице като последица от дисциплинарно уволнение

1. Ограничаването на трудовата дееспособност на физическото лице се изразява в забраната то да заема определена длъжност (да изпълнява определена трудова функция) при определен работодател[5]. В посочените по-долу хипотези корелацията трудова функция – работодател е ясно и недвусмислено изразена. Трудовата дееспособност на физическо лице е в намален обем с оглед на конкретна трудова функция и конкретен работодател. Ограничаването на трудовата дееспособност на физическото лице в случая означава обективна невъзможност за възникване на индивидуално трудово правоотношение (самостоятелно съществуващо или в рамките на комплексно правоотношение) между това физическо лице и конкретен работодател. Дисциплинарното уволнение в тази хипотеза е правопрепятстващ юридически факт за възникването в правната действителност на трудово правоотношение. От друга гледна точка, правните норми, които уреждат подобни хипотези, освен че са санкционни, са и забранителни – те уреждат забрана за заемане на определена длъжност при определен работодател, т. е. забрана за възникване (учредяване) на индивидуално трудово правоотношение. Предвид редакцията на съответните санкционни правни норми, които се анализират по-долу, ограничаването на трудовата дееспособност е завинаги, а не с временен характер – ограничаването съществува, докато съответната правна норма не се измени или отмени. Може да се приеме, че на практика това е лишаване от трудова дееспособност на физическото лице да заема определена длъжност при определен работодател, т. е. императивна забрана за възникване на индивидуално трудово правоотношение между дисциплинарно уволнен и конкретен работодател.

---

[5] За трудовата дееспособност, включително и за нейното ограничаване, вж. Радоилски, Л. Трудово право на Народна република България. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1957, 187–191; Мръчков, В. Трудово право, 180–189; Василев, А. Трудово право, 119–124; Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, 29–32; Топалов, М. Работникът или служителят в трудовите отношения. Велико Търново: Фабер, 2020, 68–176; Коев, С. Трудова правосубектност. Трудовата правоспособност и дееспособност на работника или служителя. Годишник на Варненски свободен университет. Том 19, 2013, 43–60.

Може да се направи и правният извод, че ограничаването на трудовата дееспособност на физическото лице като странична правна последица от дисциплинарно уволнение е отделен аспект от по-общия проблем за дееспособността на физическите лица в българското лично право.

2. Съгласно чл. 57, ал. 1, т. 7 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ЗДАНС, 2007 г., изм. и доп.) за държавни служители в агенцията могат да бъдат назначавани лица, които нямат наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. В исторически контекст това е първата законова разпоредба, в която се въвежда ограничаване на трудовата дееспособност на физическо лице за заемане на определена длъжност при определен работодател[6]. Както става ясно от изложението по-долу, тази разпоредба служи като модел за създаването на аналогични санкционни и забранителни правни норми в други последващи специални закони, обикновено уреждащи въпросите на националната сигурност.

Съгласно чл. 57, ал. 3 ЗДАНС за работа по трудово правоотношение се приемат лица, които отговарят на изискванията по ал. 1, следователно и за тях важи и изискването „да нямат наложено дисциплинарно наказание „уволнение“.

В двете законови разпоредби няма уточнение от кой следва да е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“, т. е. кой е дисциплинарно наказващият орган. Следователно трябва да се приеме, че това е работодател по трудово правоотношение по Кодекса на труда (чл. 192 КТ), работодател по други специални закони (например по Закона за предучилищното и училищното образование, Закона за висшето образование и други), орган по назначението (чл. 92 ЗДСл и други специални закони), както и всеки друг възможен и уреден в законодателството правен субект, който разполага с дисциплинарно наказваща власт. Следователно дисциплинарното наказание „уволнение“ може да бъде наложено в рамките на каквото и да е като правно-отраслова принадлежност правоотношение (в някои случаи комплексно, което включва и трудово правоотношение), като прекратява това правоотношение. Спрямо това вече прекратено на основание „дисциплинарно уволнение“ правоотношение рефлексната правна последица е ограничаване на трудовата дееспособност на физическото

[6] Тази хипотеза на ограничаване на трудовата дееспособност на физическо лице в действащото българско право съм посочил в предходно мое научно изследване. Вж. Стайков, И. Трудовоправни и осигурителноправни аспекти на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“. Юридическо списание на НБУ (Law Journal of NBU), 1/2014, 24–25, на интернет адрес https://law.nbu.bg/bg/law-journal-of-new-bulgarian-university [електронен ресурс].

лице – то не може да бъде държавен служител или служител по трудово правоотношение в Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС).

Необходимо е да се направи едно уточнение относно държавните служители в ДАНС. Съгласно чл. 43, ал. 1 ЗДАНС служители на ДАНС са: 1. държавните служители по този закон; 2. държавни служители; 3. лицата, работещи по трудово правоотношение. На свой ред чл. 43, ал. 2–5 от същия закон постановява, че статутът на държавните служители по ал. 1, т. 1 се урежда с този закон; статутът на държавните служители по ал. 1, т. 2 се урежда със Закона за държавния служител; статутът на лицата, работещи по трудово правоотношение, се урежда при условията и по реда на Кодекса на труда и на този закон. Като оставим настрана езиковата грешка в редакцията на разпоредбите (урежда се „статуса“, т. е. правното положение, а не „статута“ на съответния служител) е видно, че анализираната хипотеза на ограничаване на трудовата дееспособност се отнася само за държавните служители по този закон и за лицата, работещи по трудово правоотношение в ДАНС. За назначаване на държавен служител в ДАНС (т. е. държавен служител по Закона за държавния служител, който работи в ДАНС), но не е „държавен служител по този закон“ (съжалявам за играта на думи, но тя е следствие от некачествената в случая нормотворческа техника), няма законово изискване „да няма наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. Трудно може да се разбере причината за това законодателно решение – за едните държавни служители в ДАНС да има такова изискване, а за другите да няма. Единственото разумно обяснение може да се търси в обстоятелството, че в самия Закон за държавния служител (1999 г., изм. и доп.), приет преди Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, в уредбата по чл. 7 – Условия за назначаване (положителните и отрицателните материално-правни предпоставки за назначаване) няма такова изискване – нито към датата на приемането на закона, нито към днешна дата.

За сравнение може да се посочи, че по отношение на служителите в Министерството на вътрешните работи (МВР), които също са три категории: държавни служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението; държавни служители (по Закона за държавния служител); лица, работещи по трудово правоотношение – чл. 142, ал. 1 ЗМВР от 2014 г.), няма такова изискване за постъпване на служба в МВР (за първата категория държавни служители „по този закон“ или за работа по трудово правоотношение в системата на МВР (вж. чл. 155, ал. 1 и ал. 3 ЗМВР).

3. Разрешението, което дава Законът за Държавна агенция „Разузнаване“ (ЗДАР, 2015 г., изм. и доп.), е малко по-различно. Съгласно чл. 44, ал. 1, т. 4 от закона за държавни служители в Държавна агенция „Разузнаване“ (ДАР) могат да бъдат назначавани български граждани, които нямат наложено дисциплинарно наказание „уволнение“.

При кандидатстване за постъпване на държавна служба в ДАР кандидатът доказва това обстоятелство с подписване на декларация, че няма наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ (чл. 17, ал. 2, т. 3 от Правилника за прилагане на ЗДАР (2016 г.). Прави впечатление уредбата на доказването на това обстоятелство (отрицателната материално-правна предпоставка за постъпване на работа), която отсъства по отношение на идентичното изискване при назначаване в ДАНС. Доказването става с декларация от кандидата. Едва ли това нормативно разрешение е най-удачното. Съгласно чл. 349, ал. 1, т. 8 КТ (редакция към края на 2024 г.) в трудовата книжка се вписват датата и основанието за прекратяване на трудовото правоотношение (член, алинея, точка и буква от този кодекс). На свой ред, в чл. 112, ал. 1, т. 7 ЗДСл (редакция към края на 2024 г.) в служебната книжка се вписват датата и основанието за прекратяване на служебното правоотношение. Съгласно чл. 347 КТ и чл. 110 ЗДСл (редакция и на двете разпоредби към края на 2024 г.) трудовата книжка, респ. служебната книжка, е официален удостоверителен документ за вписаните в нея обстоятелства, свързани с трудовата дейност на работника или служителя, респ. свързани със служебната дейност на държавния служител. При наличието от десетилетия на правна уредба на тези официални удостоверителни документи е странно обстоятелството прекратяването на съответното правоотношение на основание „дисциплинарно уволнение“ да се доказва със собственоръчно подписана декларация от кандидата.

Със създаването на Регистъра на заетостта към Националната агенция за приходите и на единния електронен трудов запис от 1.6.2025 г. за работниците и служителите по трудово правоотношение и от 1.6.2026 г. за държавните служители попълването на подобна декларация от кандидата става напълно излишна и безсмислена. Съгласно чл. 349, ал. 1, т. 8 КТ (ДВ, бр. 85 от 2023 г., в сила от 1.6.2025 г.) и чл. 112, ал. 1, т. 8 ЗДСл (ДВ, бр. 85 от 2023 г., в сила от 1.6.2026 г.) единният електронен трудов запис съдържа данни за датата на прекратяване и основанието за прекратяване на трудовото, респ. служебното правоотношение. Законодателят отново е уредил, че единният електронен трудов запис е електронен документ, който съдържа данни и обстоятелства, свързани с трудовата дейност на

работника или служителя, респ. свързани с държавната служба на държавния служител, и е официален удостоверителен документ (чл. 347а, ал. 1, нов, ДВ, бр. 85 от 2023 г., в сила от 1.6.2025 г. и чл. 110, ал. 2 ЗДСл, редакция ДВ, бр. 85 от 2023 г., в сила от 1.6.2026 г.). Направените разсъждения относно трудовата, респ. служебната книжка, както и за бъдещия единен електронен трудов запис, са относими относно доказването на наличието на анализираната отрицателна материално-правна предпоставка във всички разгледани в настоящото изследване хипотези.

Да се върнем обаче на въпроса за лицата, които се назначават на работа в ДАР. Съгласно чл. 44, ал. 7 ЗДАР за работа по трудово правоотношение се приемат лица, които отговарят на изискванията по чл. 44, ал. 1, т. 3, 6 и 7 от закона. Видно е, че т. 4 от ал. 1, в която е уредено изискването лицето „да няма наложено дисциплинарно наказание „уволнение“, я няма. Следователно тази отрицателна материално-правна предпоставка за възникване на трудово правоотношение между едно физическо лице и ДАР като работодател не е предвидена. Може само да се гадае защо законодателят е създал различна правна уредба за приемане на работа по трудово правоотношение в ДАНС и в ДАР по отношение на това изискване, свързано с ограничаване на трудовата дееспособност.

4. Съгласно чл. 141, ал. 1, т. 7 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗОВСРБ, 2009 г., изм. и доп.) на военна служба се приемат пълнолетни български граждани, които не са освобождавани от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. Особеното в тази хипотеза на ограничаване на трудовата дееспособност на физическото лице е тази, че дисциплинарното наказание „уволнение“ следва да е наложено при предходна служба във въоръжените сили на Република България (военна служба). При стриктно тълкуване на разпоредбата, предвид нейния санкционен и забранителен характер, това означава, че прекратяването на каквото и да е друго предходно правоотношение на основание „дисциплинарно уволнение“ няма значение и не е отрицателна материално-правна предпоставка за приемане на военна служба.

В чл. 141, ал. 6, т. 1 ЗОВСРБ е уредено, че на военна служба могат да се приемат и лица, изпълнявали военна служба (кадрова военна служба), отговарящи на изискванията на ал. 1, с изключение на т. 2, ако не са били освободени по дисциплинарен ред. Към правната уредба на това изискване, свързано с ограничаване на трудовата дееспособност, могат да

се направят две критични бележки от гледна точка на нормотворческата техника. Първо, различният езиков изказ на законодателя – в едната алинея се използва изразът „освобождавани от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ (оставям настрана и граматическата грешка – „освободени“, а не „освобождавани“!), а в другата алинея се използва изразът „освободени по дисциплинарен ред“. Очевидно е, че двата използвани израза имат едно и също смислово съдържание. Проблемът е, защо законодателят не следва една и съща терминология и стилистика при редактирането на правните норми в един и същ нормативен акт, дори и в един и същ член на закона, при това по идентични като съдържание хипотези. По отношение на стилистиката, която се използва в процеса на изготвяне на нормативните актове, като важен аспект на юридическата техника, законодателят следва да бъде особено внимателен и прецизен. Второ, при условие че в ал. 1 на чл. 141 ЗОВСРБ е уредено това изискване (отрицателна материално-правна предпоставка) за приемане на военна служба, и в ал. 6 има пряко препращане към изискванията по ал 1 (без едно от тях), защо в тази ал. 6 отново е уредено същото изискване, макар и с друга езикова редакция. Най-малкото това е ненужно повторение. При историческото тълкуване на ал. 6 на чл. 141 ЗОВСР става ясно защо законодателят е допуснал това дразнещо повторение. При създаването на новата ал. 6 на чл. 141 ЗОВСРБ в края на 2013 г. (ДВ, бр. 1 от 2014 г.), тя има следната редакция: На военна служба могат да се приемат и лица, отговарящи на изискванията на ал. 1, с изключение на т. 2, ако: 1. са изпълнявали военна служба (кадрова военна служба) във въоръжените сили и са освободени от нея поради организационно-щатни промени или при пълна или частична ликвидация въз основа на акт на Министерския съвет или при съкращаване числеността на въоръжените сили или на отделни техни формирования по решение на Народното събрание. При последващо изменение на същата алинея (ДВ, бр. 98 от 2016 г.), нейната точка първа придобива сегашната редакция – не са били освободени по дисциплинарен ред. Преди замяната на съдържанието на тази точка първа с друго, просто е трябвало да се прочете внимателно първата алинея на члена, и е нямало да се стигне до въпросното повторение. Обърна се специално внимание на това законово изискване, защото неговата уредба през годините чрез законодателни изменения е показателен пример за некачествена законодателна дейност и за несъобразяване с основни изисквания на нормотворческата техника.

Същото изискване е уредено и в чл. 4, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ППЗОВСРБ, 2010 г., изм. и доп.). Съгласно чл. 2, т. 3 ППЗОВСРБ в мирно време въоръжените сили се комплектуват с военнослужещи и от лица, завършили граждански средни или висши училища в страната и в чужбина. Тези лица се приемат на военна служба след провеждане на конкурс (чл. 4, ал. 1), в който могат да участват и лица, които са освободени от военна служба, с изключение на освободените поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ (чл. 4, ал. 2 ППЗОВСРБ).

И накрая, за да приключим въпроса за ограничаване на трудовата дееспособност при приемане на военна служба, следва да се посочи и разпоредбата на § 8 от ПЗР на ЗОВСРБ – кадрови военнослужещ, който е освободен от служба за наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ по реда на отменения Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България от 1995 г., не може да бъде приет на военна служба по този закон.

5. Съгласно новия Закон за противодействие на корупцията от 2023 г. в специализираната дирекция „Противодействие на корупцията“, специализираната и общата администрация като звена в Комисията за противодействие на корупцията работят: 1. инспектори, осъществяващи оперативно-издирвателна дейност и разследващи инспектори; 2. държавни служители по смисъла на Закона за държавния служител; 3. лица по трудово правоотношение (чл. 15, ал. 3). За инспектори, осъществяващи оперативно-издирвателна дейност и разследващи инспектори се назначават дееспособни български граждани, които нямат друго гражданство, отговарят на изискванията по чл. 10, ал. 1 и ал. 3 от закона и нямат наложено дисциплинарно наказание уволнение (чл. 18, ал. 1, т. 2). За другите две категории работещи в тази комисия – държавни служители по Закона за държавния служител и лица по трудово правоотношение, не е предвидена тази отрицателна материално-правна предпоставка за възникване на съответното правоотношение. Обяснението трябва да се търси в посока, че трудовите функции на тези служители не са пряко свързани с основната компетентност на комисията за превенция и противодействие на корупцията и установяване на конфликт на интереси по смисъла на този закон (вж. чл. 7, ал. 1 и чл. 13, ал. 1 от закона).

6. Съгласно чл. 162, т. 5 от Закона за съдебната власт (ЗСВ, 2007 г., изм. и доп.) за съдия, прокурор и следовател може да се назначи лице, което

не е дисциплинарно освободено от длъжност изборен член на Висшия съдебен съвет за накърняване престижа на съдебната власт.

В чл. 308, ал. 1, т. 6 ЗСВ е уредено дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ за съдия, прокурор и следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител. Същото дисциплинарно наказание е уредено и за член на Висшия съдебен съвет (чл. 308, ал. 2, т. 2 ЗСВ). Това е вай-тежкото като правна санкция дисциплинарно наказание, което е предвидено в системата на дисциплинарни наказания за магистратите. Понятието „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ има същото смислово съдържание от гледна точка на правната санкция като понятието „дисциплинарно уволнение“. Въпреки спецификата на правоотношението на магистрата[7], и в тази хипотеза е налице ограничаване на трудовата дееспособност на физическо лице относно конкретна трудова функция[8].

Съгласно чл. 281, изр. първо ЗСВ съдията по вписванията се назначава от министъра на правосъдието след провеждане на конкурс. За участие в конкурс за съдии по вписванията могат да кандидатстват лица, които отговарят на изискванията по чл. 162 от закона (чл. 283 ЗСВ). Съдията по вписванията изпълнява длъжността по трудово правоотношение (арг. от чл. 293 ЗСВ).

Когато е налице единствен кандидат, който е работил като съдия по вписванията повече от 5 години, той се назначава на длъжност без

[7] Освен поддържаната от мен теза за комплексното правоотношение, в което е включено и трудово правоотношение, в правната теория е аргументирано и друго становище относно правната същност на това правоотношение. Вж. Мръчков, В. За характера на правоотношенията на съдии, прокурори и следователи. Юридически свят, 1/2002, 97–110; Мингов, Е. Още за характера на правоотношенията в съдебната власт. Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на професор д.ю.н. Васил Мръчков. С.: ИК „Труд и право“, 2014, 175–202; Стоянов, Г. За правоотношението на съдиите, прокурорите и следователите, отново. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том XI. В памет на доц. д-р Ванюшка Ангушева. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2020, 183–191.

[8] През 2023 г. при поредните изменения на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 84 от 2023 г.), по отношение на член на Висшия съдебен съвет се уреди и още едно дисциплинарно наказание „лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност за срок до две години“ (чл. 308, ал. 2, т. 3 ЗСВ). При логическото тълкуване на цялата ал. 2 на чл. 308 ЗСВ, както и при сравнителното ѝ тълкуване с предходната алинея на същия член, може да се направи изводът, че това е най-тежкото като правна санкция дисциплинарно наказание. Считам, че правилното тълкуване е (независимо какви са били действителните мотиви и правни представи на законодателя), че това дисциплинарно наказание не може да бъде наложено самостоятелно, а само кумулативно с дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от заеманата длъжност“. Немислимо е член на Висшия съдебен съвет, който е наказан с лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност за срок до две години, без да е дисциплинарно освободен от заеманата длъжност, да продължи да бъде член на Висшия съдебен съвет или да бъде изобщо магистрат.

конкурс. Това правило не се прилага, когато на лицето е било наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ (чл. 285 ЗСВ). Тази редакция на ал. 2 на чл. 285 ЗСВ може да породи различни тълкувания относно предвидената материално-правна предпоставка и уреденото ограничаване на трудовата дееспособност на лицето. Първо, ако на лицето е било наложено дисциплинарно наказание „уволнение“, то не може да се назначи без конкурс, но следва ли да се проведе конкурс с единствен кандидат (същото лице) и може ли то да се назначи за съдия по вписванията при успешно издържан конкурс? Следва да се има предвид,че по силата на прякото препращане в чл. 283 ЗСВ за участие в конкурс за съдии по вписванията могат да кандидатстват лица, които отговарят на изискванията по чл. 162 ЗСВ. В тази разпоредба няма изискване лицето да е било дисциплинарно освободено от длъжност (дисциплинарно уволнено) като магистрат или каквато и да е било друга длъжност, при който и да е работодател. Единственото изискване, което ограничава трудовата дееспособност, е по т. 5 на чл. 162 ЗСВ – лицето да не е дисциплинарно освободено от длъжност изборен член на Висшия съдебен съвет за накърняване престижа на съдебната власт. Такова лице не може да участва в конкурс за съдия по вписванията и да заема тази длъжност, но в случая е налице хипотеза, различна от анализираната по чл. 285, ал. 2 ЗСВ.

На второ място се поставя въпросът – наложеното дисциплинарно наказание „уволнение“ относно прекратяване на предходно трудово правоотношение като съдия по вписванията ли е, или е относимо за прекратяването на всяко друго правоотношение, по което е работило лицето? Считам, че правилното тълкуване на чл. 285, ал. 2 във връзка с ал. 1 ЗСВ следва да се основава на уредената хипотеза „единствен кандидат, който е работил като съдия по вписванията повече от 5 години“. Единственият кандидат трябва в предходен времеви период да е изпълнявал длъжността „съдия по вписванията“ за един сравнително дълъг период от време – повече от 5 години. Същото това лице е било дисциплинарно уволнено именно от длъжността „съдия по вписванията“. Този единствен кандидат не може да бъде назначен на длъжност „съдия по вписванията“ без провеждане на конкурс. Обаче след провеждане на конкурс, ако кандидатът успешно издържи конкурса, той се назначава на длъжността въпреки дисциплинарното му минало (предходно дисциплинарно уволнение именно на такава длъжност). Другото възможно тълкуване е, че ако съдия по вписванията веднъж е бил дисциплинарно уволнен от тази длъжност, той повече никога не може да заема тази длъжност – независимо дали след участие в кон-

курс, или без конкурс, защото е единствен кандидат. Това би означавало лишаване от трудова дееспособност за тази конкретна длъжност (трудова функция) завинаги. Ако това е била волята на законодателя, то е трябвало в изрична разпоредба относно изискванията за назначаване на съдия по вписванията да се съдържа изискването лицето да е било дисциплинарно уволнено като съдия по вписванията или, като евентуално допълнение, на длъжност като магистрат. *De lege lata* такова изискване обаче няма в Закона за съдебната власт. Следователно при наличие на хипотезата по ал. 1 на чл. 285 ЗСВ, единственият кандидат за длъжността, който в предходен времеви момент е бил дисциплинарно уволнен (всъщност няма значение при какъв работодател и по какво правоотношение се е случило дисциплинарното уволнение) трябва да се яви на конкурс, и в зависимост от представянето му на конкурса, ще бъде назначен или не на длъжността „съдия по вписванията“. Като предложение *de lege ferenda* законодателят следва да прередактира чл. 285, ал. 2 ЗСВ, както и евентуално други разпоредби на закона, по начин, който адекватно да отразява неговата воля по отношение на въпроса дали дисциплинарно уволнено лице от длъжността „съдия по вписванията“ и/или по друго някакво правоотношение, може да заеме тази длъжност, като участва в конкурс или без конкурс, ако е единствен кандидат. Това означава законодателят да има еднозначно разрешение на въпроса за ограничаването на трудовата дееспособност на лицето относно тази трудова функция при наличие на предходно дисциплинарно уволнение.

7. В следващите редове ще се представят две решения на Народното събрание, в които индиректно се поставя въпросът за ограничаване на трудовата дееспособност поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. И двете решения са приети по едно и също време и са обнародвани в един и същ брой на „Държавен вестник“ – бр. 10 от 5.2.2013 г. Става въпрос за Решения на Народното събрание от 30.1.2013 г. за приемане на Процедурни правила за издигане на кандидатури, представяне и публично оповестяване на документи, изслушване на кандидати и подготовка за избор на членове на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, както и за избор на главен инспектор в Инспектората към Висшия съдебен съвет. Без да се анализира въпросът за правната същност на решението като акт на Народното събрание, следва да се посочи идентичната като съдържание т. 7, предл. VII от двете решения. Нейният текст е: „Народните представители правят преценка по отношение на изискуемите от закона нравствени и професионални качества на всеки кандидат

за член на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (респ. за главен инспектор в Инспектората към Висшия съдебен съвет) въз основа на минимални критерии, като: […] да не е имал дисциплинарни производства, завършили с налагането на дисциплинарно наказание – уволнение“. Видно е, че законодателят разглежда дисциплинарното наказание „уволнение“ като „критерий“, свързан „с изискуемите от закона нравствени и професионални качества на кандидата“. Това е интересен като съдържание и смисъл „критерий“, при условие че в съответния закон не е предвидена отрицателна материално-правна предпоставка за заемане на длъжността, кандидатът да не е бил дисциплинарно уволнен по предходно правоотношение. Спорно е дали чрез решение на Народното събрание може да се заобикаля закон (също акт на Народното събрание), както и дали предходно дисциплинарно уволнение има връзка с нравствените, респ. професионалните качества на едно лице (както едните, така и другите качества). Така приет в правна норма, този „критерий“ в Процедурните правила безспорно може да повлияе върху решението на всеки един народен представител да даде гласа си за един или друг кандидат, ако за него се представи информация за предходно дисциплинарно уволнение в трудовата му биография. Практически важен е и въпросът как и откъде се получава информация за минали „дисциплинарни производства, завършили с налагането на дисциплинарно наказание – уволнение“. При това в текста на разпоредбата е използвано множествено число, което при граматическо и логическо тълкуване означава, че трябва да има повече от едно дисциплинарно производство, което да е завършило с налагане на дисциплинарно наказание „уволнение“. Дали това е бил истинският замисъл на законодателя или е поредната нормотворческа грешка, само може да се гадае.

Въпреки че посочените актове на Народното събрание са приети преди повече от десет години и са имали ограничено и еднократно темпорално действие, те се посочват, защото е напълно възможно такъв „критерий“ отново да бъде приет и да стане действащо право.

8. В същия ред на разсъждения, в един специфичен подзаконов нормативен акт, също е уредено едно своеобразно ограничение на трудовата дееспособност на физическото лице. Става въпрос за Наредба № 71 от 22.7.2021 г. за изискванията към системата на управление на застрахо-

вателите и презастрахователите[9]. Застрахователят, съответно презастрахователят, уведомява Комисията за финансов надзор за лицата, избрани за заемане на длъжности, за които се изисква предварително одобрение, преди избора им или назначаването им на съответната длъжност (чл. 18, ал. 1 и 2 от наредбата). Тези лица са членовете на управителен или контролен орган на застраховател, съответно презастраховател, както и всяко лице, оправомощено да го управлява и/или представлява (чл. 80, ал. 1 от Кодекса за застраховането, КЗ, 2015 г., изм. и доп.) и членовете на управителен или контролен орган, както и всяко друго лице, оправомощено да управлява и/или представлява застрахователен холдинг или финансов холдинг със смесена дейност със седалище в Република България (чл. 82 КЗ). Съгласно, чл. 18, ал. 6, т. 4, б. „к“ от наредбата уведомлението по алинеи 1 и 2 съдържа следната информация: автобиография на лицето, за което се отнася уведомлението, която съдържа най-малко (наред с другата информация): причините и обстоятелствата, при които лицето е напуснало заеманите длъжности, и по-конкретно налице ли са били случаи на дисциплинарно уволнение или други случаи на освобождаване поради неспазване на нормативни изисквания, на изисквания към длъжността или поради несправяне с работа, а също така случаи на членство в управителни или контролни органи на предприятие, на които е било отказано освобождаване от отговорност от общо събрание на съдружници или акционери, както и причините за такива откази. В предходните две букви „з“ и „и“ относно информацията в автобиография на лицето, трябва да се посочат: б. „з“ – мястото, съответно местата, в които лицето е натрупало професионалния си опит, като се дават точни данни за тях […]; б. „и“ – длъжностите, които е заемало лицето, и тяхното място в организационната структура на предприятието или учреждението, периода, през който е заемало всяка длъжност, подробно описание на всяка длъжност, нейните функции, правомощия и задължения. Цитирането на тези дълги текстове е необходимо, за да стане ясно за кои „заемани длъжности“ се отнася изискването лицето да не е било „освободено поради дисциплинарно уволнение“[10]. Видно от философията на правната уредба в тази наредба, всички изисквания относно предоставяната информация са свързани с

[9] Наредбата е приета с Решение № 227-Н от 22.7.2021 г. на Комисията за финансов надзор, обн., ДВ, бр. 64 от 3.8.2021 г.

[10] „Другите случаи на освобождаване поради неспазване на нормативни изисквания, на изисквания към длъжността или поради несправяне с работа“ също представляват интерес от научно изследване, но в случая ги оставям настрана.

доказването на професионален опит (професионална квалификация и надеждност, с терминологията на Кодекса за застраховането) на лицето, което ще заеме ръководна длъжност в застраховател, презастраховател или застрахователен холдинг. Няма нормативно уредено изискване кандидатът да няма предходно наказание „дисциплинарно уволнение“, което е прекратило правоотношението му със застраховател, презастраховател или застрахователен холдинг, още по-малко с някакъв друг субект като работодател. Въпреки това, ако лицето добросъвестно посочи в автобиографията си такова обстоятелство, може да се предполага, че Комисията за финансов надзор няма да даде „предварителното си одобрение“ преди избора или назначаването на лицето на съответната длъжност. Разбира се, настоящите съждения са чисто теоретични, но те се основават на действаща позитивно-правна уредба. Друг е въпросът, че ако предходно дисциплинарно уволнение има значение за избора или назначаването на лицето на ръководна длъжност в застраховането, защо това не е уредено в Кодекса на застраховането (чл. 80, ал. 1 КЗ), и защо това обстоятелство се установява с представена от лицето автобиография (чл. 80, ал. 6 КЗ), а не по друг по-адекватен и надежден начин.

III. Възникване на неблагоприятни имуществени последици при дисциплинарно уволнение

1. Съгласно чл. 221, ал. 2 КТ при дисциплинарно уволнение работникът или служителят дължи на работодателя обезщетение в размер на брутното си трудово възнаграждение за срока на предизвестието – при безсрочно трудово правоотношение, и в размер на действителните вреди – при срочно трудово правоотношение. Обезщетението по чл. 221, ал. 2 КТ е вторична неблагоприятна имуществена последица на дисциплинарното уволнение, която традиционно се обсъжда в правната литература, затова тя няма да се разглежда подробно[11]. Тя е единствената рефлексна правна последица на дисциплинарното уволнение, която е уредена в Кодекса на труда. Това обезщетение се дължи от дисциплинарно уволнения работник или служител на работодателя, трудовото правоотношение с който е пре-

[11] Василев, А. Обезщетения по трудовото правоотношение. С.: Сиби, 1997, 157–164; Средкова, К. Трудово право на Република България (лекции). Трудова дисциплина. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 1997, с. 26; Тодорова, Л. При дисциплинарно уволнение работникът или служителят дължи на работодателя обезщетение. Труд и право, XXIX, 8/2020, 16–18; Филипова, Т. Дисциплинарно уволнение, 263–270; Мръчков, В. Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев, Е. Мингов. Коментар на Кодекса на труда. 13. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2021, с. 1022.

кратено. Вторичната неблагоприятна имуществена последица възниква за едната страна на трудовото правоотношение, а не в съдържанието на друго, последващо правоотношение. Относно обезщетението по чл. 221, ал. 2 КТ в трудовоправната теория се посочва, че „то е допълнителна санкция за виновно поведение на работника или служителя по трудовото правоотношение“ (проф. Красимира Средкова)[12], и че „правно оправдано е допълнителното санкциониране на едно виновно поведение за вредите, които то причинява“ (проф. Атанас Василев)[13]. Разпоредбата на чл. 221, ал. 2 КТ е типична санкционна трудовоправна норма.

2. Отдавна в българското осигурително право е уредена неблагоприятна имуществена последица, когато съответното правоотношение е прекратено на основание „дисциплинарно уволнение“. Тя е свързана с размера и срока за получаване на паричното обезщетение за безработица при реализацията на този осигурен социален риск в държавното обществено осигуряване.

Първообразът на тази рефлексна имуществена последица на дисциплинарното уволнение е чл. 1, ал. 1 от ПМС № 57 на Министерския съвет от 5 декември 1989 г. за пренасочване и ефективно използване на освобождаваната работна сила[14] – на работниците и служителите, освободени по инициатива на фирмите или на другите организации без виновно поведение от тяхна страна […] се изплащат парични обезщетения и помощи. *Per argumentum a contrario* от тази разпоредба, защото дисциплинарното уволнение по дефиниция предпоставя виновно поведение на работника или служителя, дисциплинарно уволненият няма право на парично обезщетение или помощ за безработица, въпреки че е бил осигурен за този осигурен социален риск[15].

Впоследствие с приемането на Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта в края на 1997 г.[16] тази вторична негативна

---

[12] Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, с. 474.

[13] Василев, А. в Коментар на Кодекса на труда, с. 739.

[14] Обн., ДВ, бр. 96 от 12 декември 1989 г., отм. Това е и нормативният акт, в който след десетилетия, отново в българското обективно осигурително право, се урежда осигуреният социален риск „безработица“. За правната уредба на паричното обезщетение при безработица в този подзаконов нормативен акт вж. Йосифов, Н. Осигурително право. С.: Албатрос, 1997, 158–162; Средкова, К. Лекции по осигурително право. Краткосрочно обществено осигуряване. 2. прераб. изд. С.: Сиби, 1998, 103–105.

[15] Така Василев, А. Трудово право, с. 277, 506; Мръчков, В. Трудово право. Специална част. 1. изд. С.: Сиби, 1997, с. 466.

[16] Обн., ДВ, бр. 120 от 1997 г., изм. и доп., отм.

имуществена последица на дисциплинарното уволнение е уредена в чл. 67, ал. 3 – безработните, чиито договори са били прекратени по тяхна инициатива, с изключение на случаите по чл. 327, т. 1, 2 и 3 КТ, както и при дисциплинарно уволнение, получават обезщетение за безработица в размер 80 на сто от минималната работна заплата, установена за страната, за срок 4 месеца.

Видна е разликата между правната уредба на обезщетението за безработица в периода 1990–1997 г. и след това, която отразява промяната във виждането на законодателя относно това дали изобщо дисциплинарно уволненият да има осигурително право на обезщетение за безработица, а ако има право на такова обезщетение – в какъв размер и за какъв срок да го получава[17].

След включването на правната уредба на осигурения социален риск „безработица“ в Кодекса за социално осигуряване (КСО) от началото на 2002 г. (ДВ, бр. 1 от 2002 г.) тази рефлексна и негативна правна последица на дисциплинарното наказание „уволнение“ на плоскостта на осигурителното право беше законодателно препотвърдена[18].

Съгласно чл. 54б, ал. 3 КСО безработните лица, чиито правоотношения са били прекратени поради виновното им поведение, получават минималния размер на паричното обезщетение за безработица за срок 4 месеца[19]. Прекратяването на едно правоотношение поради виновното поведение на безработното лице означава, че лицето е извършило дисци-

---

[17] Като допълнение е необходимо да се посочи, че в миналото дисциплинарното уволнение има вторична и негативна имуществена последица и на плоскостта на правото на социално подпомагане. Съгласно чл. 7, ал. 2 от Правилника за социално подпомагане от 1992 г. (отм.) лицата, които са напуснали работа по собствено желание или са дисциплинарно уволнени по Кодекса на труда, не могат да получават месечни помощи в продължение на 6 месеца, считано от датата на прекратяване на трудовото им правоотношение. Това правило е препотвърдено и в чл. 11, т. 3 от следващия Правилник за социално подпомагане от 1996 г. (отм.). В Правилника за социално подпомагане от 1997 г. (отм.), както и в действащия Закон за социално подпомагане от 1998 г. (обн., ДВ, бр. 56 от 19.5.1998 г., изм. и доп.) няма уредена такава рефлексна негативна правна последица на дисциплинарното уволнение. Тази рефлексна правна последица на дисциплинарното уволнение е посочвана в научната литература. Вж. Средкова, К. Трудово право на Република България (лекции). Трудова дисциплина, с. 27.

[18] За правната уредба на паричното обезщетение за осигурения социален риск „безработица“ в периода 1990–2002 г. вж. Мръчков, В. Обезщетения и помощи при безработица. Държава и право, 1/1991, 12–22; Луканова, П. Парични обезщетения за безработните. Икономическа мисъл, 6/1993, 24–32; Средкова, К. Обезщетение за безработица според българското осигурително законодателство. Съвременно право, 6/1993, 43–54; Йосифов, Н. Парични обезщетения за безработица. Проблеми на труда, 3/1998, 37–52.

[19] Средкова, К. Осигурително право. 5. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2016, 370–371; Мръчков, В. Осигурително право. 7. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2019, с. 276; Филипова, Т. Дисциплинар-

плинарно нарушение (винаги виновно поведение), за което е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“.

В чл. 54б, ал. 3 КСО са посочените съответните разпоредби от различни закони – чл. 330, ал. 2, т. 6 КТ, чл. 107, ал. 1, т. 3 ЗДСл, чл. 165, ал. 1, т. 3 ЗОВСРБ, чл. 226, ал. 1, т. 8 ЗМВР, чл. 101, ал. 1, т. 11 ЗДАР, чл. 271, т. 5 ЗСВ (за държавния съдебен изпълнител), в които е предвидено прекратяване на съответното правоотношение поради дисциплинарно уволнение (като терминологията в отделните закони е различна, но с едно и също съдържание). Посочването на тези закони е неизчерпателно, видно от самата редакция на осигурителноправната норма – изразът „или по други закони“. Тази нормотворческа техника повдига възражения. От една страна, неизчерпателното (което означава и примерно посочване на разпоредби от някои закони), като че ли иска да „подскаже“ на правоприложителя, кога прекратяването на правоотношението е било поради виновното поведение на безработния[20]. От друга страна, препращането към „други закони“ „принуждава“ правоприложителя във всеки конкретен случай да преценява дали правоотношението на безработното лице е прекратено поради виновното му поведение. По мое мнение неизчерпателното посочване на въпросните разпоредби от отделни закони най-малкото е излишно. Хипотезата на осигурителноправната норма – „безработните лица, чиито правоотношения са били прекратени […] поради виновното им поведение“ е достатъчно ясна, за да уреди съответната осигурителноправна последица, когато това лице е допринесло с поведението си за настъпването на осигурения социален риск „безработица“.

Член 54б, ал. 3 КСО е типична санкционна осигурителноправна норма[21]. Рефлексната правна последица за безработното лице, чието правоотношение е прекратено поради дисциплинарно уволнение, се изразява в настъпването на неблагоприятна осигурителноправна последица от имуществен характер. Паричното обезщетение за безработица се изплаща от осигурителния орган НОИ в минимален размер и за максимален срок от 4 месеца. Вторичната правна санкция, която се наслагва над първичната санкция – дисциплинарното уволнение, се изразява както в намаления размер на обезщетението за безработица (отпуска се в минимален размер в

но уволнение, 271–273; Петкова, А. Парични обезщетения за безработица. Счетоводство XXI, 11/2004, 49–53.

[20] Това приема проф. Васил Мръчков – „и за да няма никакво съмнение кои точно са тези основания, чл. 54б, ал. 3 КСО ги изброява“. Мръчков, В. Осигурително право, с. 276.

[21] За този вид осигурителноправни норми вж. Средкова, К. Осигурително право, с. 106.

сравнение с общата хипотеза по чл. 54б, ал. 1 КСО), така и спрямо срока, за който се отпуска (в намален размер в сравнение с общата хипотеза по чл. 54в, ал. 1 КСО).

3. В различни закони са уредени неблагоприятни имуществени последици, които настъпват като вторична правна последица, когато правоотношението е прекратено поради дисциплинарно уволнение на лицето.

3.1. Съгласно чл. 234, ал. 1-4 ЗМВР при прекратяване на служебното правоотношение държавните служители по този закон имат право на обезщетение в размер на определен брой месечни възнаграждения, съобразно броя на прослужените години. Когато служебното правоотношение е прекратено на основание чл. 226, ал. 1, т. 8 ЗМВР – при налагане на дисциплинарно наказание „уволнение“, дисциплинарно уволненият няма право на съответното еднократно парично обезщетение (чл. 234, ал. 7 ЗМВР). Вторична правна санкция от имуществен характер е уредена и в чл. 234, ал. 7 във връзка с ал. 5 ЗМВР – при прекратяване на служебното правоотношение след прослужени 10 и повече години държавните служители имат право на еднократно допълнително вещево имущество или на равностойността му в евро в размер, определян ежегодно със заповед на министъра на вътрешните работи. Това еднократно вещево имущество или паричната му равностойност не се дава, респ. изплаща, когато държавният служител е дисциплинарно уволнен.

Следва да се има предвид, че наложеното дисциплинарно наказание „уволнение“ има значение и при определяне на размера на съответното еднократно обезщетение по чл. 234 ЗМВР във връзка с изискването за наличие на определен брой прослужени години. При наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ прослуженото време като: държавен служител, офицер или сержант в МВР; гражданско лице в МВР по отменения Закон за Министерството на вътрешните работи от 1997 г.; служител по отменения § 19 от ПЗР на ЗИД на Закона за изпълнение на наказанията от 1998 г.; или на военна служба, с изключение на служилите редовна военна служба като срочнослужещи, до дисциплинарното уволнение, не се взема предвид при определяне на размера на еднократното парично обезщетение при последващо прекратяване на служебното правоотношение (чл. 235, ал. 4 ЗМВР). Дисквалифицирането на определен времеви период като „прослужено време“ („прослужени години“) се отразява неблагоприятно, защото за лицето може въобще да не възникне право на обезщетение по различните хипотези по чл. 234, ал. 1–4, ал. 6, ал. 8–9 ЗМВР, или да доведе

до намаляване на размера на обезщетението като имуществена последица при последващо прекратяване на служебното правоотношение.

3.2. Идентично е разрешението и в разпоредбата на чл. 227 ЗОВСРБ. При освобождаване от военна служба военнослужещите имат право на еднократно парично обезщетение в размер на определен брой брутни месечни възнаграждения, колкото определен брой прослужени години имат (различни хипотези по алинеи 1–4). Също така при освобождаване от военна служба след прослужени 10 и повече години военнослужещите имат право на еднократно доволствие по чл. 224, ал. 1, т. 1 от закона, т. е. униформено облекло или равностойността му в евро (чл. 227, ал. 5 ЗОВСРБ). Право на еднократно парично обезщетение и на еднократно натурално или парично доволствие нямат военнослужещите, които са били освободени от военна служба поради наложено наказание „дисциплинарно уволнение“ (чл. 227, ал. 6 ЗОВСРБ).

3.3. В чл. 121, алинеи 1–4 от Закона за Националната служба за охрана (ЗНСО, 2015 г., изм. и доп.) се съдържа правна уредба на отделни хипотези на изплащане на еднократно парично обезщетение в размер на определен брой брутни месечни възнаграждения, колкото определен брой прослужени години имат офицерите и сержантите от Националната служба за охрана (НСО) при прекратяване на служебното им правоотношение. Уредено е също, че при прекратяване на служебното правоотношение след прослужени 10 и повече години в НСО офицерите и сержантите имат право на еднократно допълнително вещево имущество или левовата му равностойност (чл. 121, ал. 5 ЗНСО). Както и при другите служители в сектор „Сигурност“, и в този закон е уредена вторичната негативна правна последица от имуществен характер – еднократното парично обезщетение и еднократното допълнително вещево имущество или левовата му равностойност, не се изплащат при прекратяване на служебното правоотношение поради дисциплинарно уволнение.

3.4. Съгласно чл. 225, ал. 1 ЗСВ при освобождаване от длъжност съдия, прокурор или следовател с повече от 10 години стаж на такава длъжност има право на парично обезщетение в размер на толкова брутни месечни възнаграждения, колкото прослужени години има в органите на съдебната власт, но не повече от 20. Това парично обезщетение не се изплаща, когато съдия, прокурор и следовател се освобождава от длъжност (чл. 165, ал. 1, т. 5 ЗСВ) поради наложено дисциплинарно наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ (чл. 225, ал. 2 ЗСВ). Уре-

дена е и една специфична хипотеза – това обезщетение не се изплаща и когато съдия, прокурор или следовател подаде оставка при образувано срещу него дисциплинарно производство с предложение за наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“.

3.5. Една особена рефлексна правна последица на дисциплинарното уволнение е предвидена в чл. 292, ал. 4 ЗОВСРБ. Когато образователно-квалификационните изисквания и характерът на изпълняваните дейности налагат повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на цивилните служители в системата на Министерството на отбраната, разходите са за сметка на министерството. Цивилният служител, изпратен на обучение с обща продължителност повече от един месец в рамките на една календарна година, се задължава да работи в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия за период от една до три години след обучението. Условията и срокът се определят от органа по назначаване или от работодателя (чл. 292, ал. 2 и 3 ЗОВСРБ). Съгласно чл. 292, ал. 4 ЗОВСРБ при прекратяване на служебното или трудовото правоотношение по искане на служителя или при негово виновно поведение той възстановява разходите за обучението, съответно на неизпълнението. Неиздължената сума се удържа изцяло от обезщетението и другите вземания, които задълженото лице има право да получи, а ако дължимата сума не може да се събере по този начин, вземането се събира по реда на Гражданския процесуален кодекс въз основа на извлечение от счетоводните книги. Санкционната правна последица е относима само за цивилните служители в системата на Министерството на отбраната. Прекратяване на служебното или трудовото правоотношение „при виновно поведение“ на служителя означава, че той е бил наказан с наказание „дисциплинарно уволнение“. Неблагоприятната имуществена последица се изразява във възстановяване на разходите за обучението, съответно на неизпълнението на задължението да работи определен времеви период след обучението в системата на отбраната. За разлика от Кодекса на труда и Закона за държавния служител, където такова прихващане не е уредено, в анализираната хипотеза дължимата от служителя сума се удържа изцяло от обезщетението и другите вземания, които то има право да получи при прекратяване на правоотношението. При условие че дължимата сума не може да се събере чрез прихващане, вземането се събира по реда на Гражданския процесуален кодекс въз основа на извлечение от счетоводните книги. В закона е предвидено несъдебно

изпълнително основание, въз основа на което държавното учреждение – Министерство на отбраната като кредитор на вземането може да поиска издаване на заповед за изпълнение (чл. 417, т. 2 ГПК), както и да поиска от съда да постанови незабавно изпълнение и да издаде изпълнителен лист (чл. 418, ал. 1 ГПК).

IV. Възникване на други по характер неблагоприятни последици при дисциплинарно уволнение

В различни по степен и юридически ранг нормативни актове са уредени и други неблагоприятни по характер правни последици, когато съответното правоотношение е прекратено на основание „дисциплинарно уволнение“.

1. В чл. 233, ал. 1 ЗМВР и в чл. 98, ал. 3, т. 2 от Правилника за устройството и дейността на Министерството на вътрешните работи (2014 г., изм. и доп.) е уредено, че на служителите в системата на МВР, които при прекратяване на служебното или трудовото им правоотношение са придобили право на пенсия и са работили повече от 10 години в МВР, се издават карти за медицинско обслужване. Картата легитимира лицето пред Медицинския институт на МВР с цел предоставяне на безплатна медицинска помощ[22]. Такива карти за медицинско обслужване не се издават на служители, на които служебното или трудовото правоотношение е прекратено поради дисциплинарно уволнение или поради осъждане за умишлено престъпление от общ характер (чл. 233, ал. 2 ЗМВР). Видно е, че наложеното наказание „дисциплинарно уволнение“ поражда вторичната правна последица, която има неблагоприятен и специфичен санкционен характер за бившия служител на МВР. Тази последица се отразява не само в лишаването от право на висококвалифицирано безплатно медицинско обслужване от Медицинския институт на МВР, но в определен аспект може да доведе и до допълнителни финансови разходи за лицето, т.е. и до неблагоприятни имуществени последици.

2. Съгласно чл. 210, ал. 7 ЗМВР при налагане на дисциплинарно наказание „уволнение“ на служител от системата на МВР, награден с почетен знак на МВР, с почетно отличие на МВР „За доблест и заслуга“

[22] Съгласно новата разпоредба на чл. 186а ЗМВР от средата на 2020 г. служителите в МВР имат право на безплатна медицинска помощ в Медицинския институт на МВР и да ползват почивните бази на МВР.

или с огнестрелно оръжие, наградата се отнема със заповед на министъра на вътрешните работи. Тази негативна рефлексна правна последица на дисциплинарното уволнение има подчертано морален характер като съдържание на правната санкция. Тя заличава с обратна сила преди това направеното поощрение чрез награждаване с отличие и/или награда (предметна награда при огнестрелното оръжие) за постигнати високи резултати, за конкретен съществен принос при изпълнение на служебните си задължения или за продължителна служба в МВР (вж. членове 191–193 ЗМВР). Към санкционната правна норма може да се направи критика по отношение на нейната редакция. В нея са изброени две отличия и една предметна награда, и следователно изразът в чл. 210, ал. 7 ЗМВР „наградата се отнема“ следва да има редакция „отличията и наградата се отнемат“. Възможно тълкуване, че при дисциплинарно уволнение се отнема само предметната награда „огнестрелно оръжие“, е лишено от логика, предвид цялостния смисъл на разпоредбата. На следващо място се поставя въпросът дали и отличието по чл. 192, ал. 1, т. 3 ЗМВР – почетен медал на МВР се отнема при прекратяване на правоотношението поради дисциплинарно уволнение, защото то не е предвидено в чл. 210, ал. 7 ЗМВР. Стриктното тълкуване на санкционна норма води до извода, че то не се отнема. Припомням разпоредбата на чл. 46, ал. 2 ЗНА относно аналогията на закона и аналогията на правото – когато нормативният акт е непълен, за неуредените от него случаи се прилагат разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, ако това отговаря на целта на акта. Ако такива разпоредби липсват, отношенията се уреждат съобразно основните начала на правото на Република България. Ако приемем, че в случая е налице празнота в закона, то тя не може да бъде преодоляна по този начин, защото съгласно чл. 46, ал. 3 ЗНА наказателна, административна или дисциплинарна отговорност не може да се обосновава по аналогия. Вярно е, че в анализираната хипотеза по чл. 210, ал. 7 ЗМВР не става въпрос за типично дисциплинарно наказание, което се налага като реализация на дисциплинарна отговорност (вж. системата от дисциплинарни наказания по чл. 197, ал. 1 ЗМВР, градирани по степен на правната санкция в шестте точки). Отнемането на отличие или награда е типична вторична санкционна правна последица на наложеното най-тежко дисциплинарно наказание „уволнение“ (чл. 197, ал. 1, т. 6 ЗМВР). Между другото, санкционната правна норма, която тук се анализира, е включена в глава осма на закона „Дисциплинарна отговорност“. Друг е въпросът, че тази норма

е последната ал. 7 на чл. 210 ЗМВР, в която разпоредба се уреждат писмената заповед за налагане на дисциплинарното наказание, както и редът за нейното връчване. От гледна точка на правната систематика разпоредбата относно отнемането на отличия и награди следва да бъде включена като отделна алинея в чл. 203 ЗМВР, където са уредени тежките нарушения на служебната дисциплина, за които се налага дисциплинарно наказание „уволнение“. В резултат от направения анализ като предложение *de lege ferenda* в чл. 210, ал. 7 ЗМВР следва да се добави и отличието по чл. 192, ал. 1, т. 3 ЗМВР – почетен медал на МВР. Логично и морално е и това дадено преди това отличие да се отнема при прекратяване на правоотношението на служителя в МВР поради дисциплинарно уволнение. Като второ предложение *de lege ferenda* правната норма относно отнемането на отличия и предметни награди при дисциплинарно уволнение на служител в МВР да бъде систематически включена като отделна алинея в чл. 203 ЗМВР.

3. В чл. 226е ЗОВСРБ е уредено, че при освобождаване от военна служба, с изключение на освобождаване поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“, военнослужещите могат да се ползват от правата по чл. 226д, ал. 1, т. 1, 2, 4–6 ЗОВСРБ. Тези специфични права са свързани с осигуряването на успешен преход в цивилната сфера на освобождаваните от военна служба посредством създадена и поддържана в Министерството на отбраната система за адаптация. Последната се осъществява чрез: професионално ориентиране; мотивационна подготовка; подготовка за започване на самостоятелна стопанска дейност; съдействие за устройване на работа; информиране за тези възможностите. При освобождаване от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“, бившите военнослужещи нямат тези права за адаптация. Това е рефлексна негативна правна последица на дисциплинарното им уволнение, като липсата на тези права се отразява в една или друга степен неблагоприятно при прехода им в цивилния живот.

4. В един подзаконов нормативен акт, който отново е свързан с правната уредба на националната отбрана, е предвидено едно особено ограничаване на конституционното право на образование по чл. 53, ал. 1 от Конституцията на Република България. Ограничаването на правото на образование е рефлексна правна последица на преди това наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. То е уредено в чл. 6, ал. 1, т. 5 от Наредба № Н-17 от 15.10.2021 г. за условията и реда за приемане на кур-

санти и военнослужещи във висшите военни училища[23]. С наредбата се уреждат условията и редът за кандидатстване, провеждане на конкурсни изпити, класиране, приемане и зачисляване за обучение във висшите военни училища на граждански лица като курсанти в редовна форма на обучение и на военнослужещи в задочна форма на обучение по специализации от специалност „Организация и управление на военни формирования на тактическо ниво“ от регулираната професия „Офицер за тактическо ниво на управление“ (вж. нормата, предмет на чл. 1). Кандидатите – граждански лица, които притежават средно образование (чл. 2, т. 1 и 2), наред с другите изброени изисквания, трябва да не са освобождавани от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ (чл. 6, ал. 1, т. 5). Липсата на предходно освобождаване от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ се доказва от самия кандидат с декларация, която се прилага към подаденото заявление по образец до началника на съответното висше военно училище (чл. 8, ал. 1, т. 6). Считам, че този начин на установяване на отрицателното условие за приемане като учащ във висше военно училище, което е също структура в системата на националната отбрана, не е удачен и адекватен. В Министерството на отбраната следва да се поддържа архив със служебните досиета на бившите военнослужещи, в които може да се намери информация дали в миналото военнослужещ е освободен от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. Следователно това обстоятелство може да се установява служебно. От гледна точка на разискваната проблематика, предходното дисциплинарно уволнение, което е прекратило договора за кадрова военна служба, се явява пречка за постъпване като курсант във висше военно училище. Налице е частично ограничаване (само по отношение на определен вид висше училище) на конституционното право на образование.

5. Своеобразно ограничаване на правото на образование, но свързано и с настъпване на неблагоприятна имуществена последица, е уредено и в един друг ведомствен нормативен акт в системата на управление на националната отбрана. Това е Наредба № Н-19 от 13.6.2011 г. за условията и реда за подбор на студенти и ученици за предоставяне на стипендия с цел придобиване на професионална квалификация за изпълнение на служба в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на

[23] Наредбата е издадена от министъра на отбраната, обн., ДВ, бр. 93 от 9.11.2021 г., в сила от 9.11.2021 г., изм. и доп.

министъра на отбраната и Българската армия[24]. В наредбата се определят условията и редът за подбор на студенти от висши училища в страната или в чужбина и на ученици от училища, осъществяващи обучение в средната степен на образование, или професионални колежи, с които да бъдат сключени договори за предоставяне на стипендия и други условия във връзка с обучението с цел придобиване на професионална квалификация за изпълнение на служба в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия (чл. 1). Съгласно чл. 5, ал. 1, т. 9 от наредбата кандидатите за стипендианти, наред с другите уредени изисквания, трябва да не са освобождавани от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. Съгласно следващата ал. 2 на същия чл. 5 кандидатите за стипендия, предвидени да заемат длъжности за военнослужещи, освен на изискванията по ал. 1 трябва да отговарят и на следните изисквания: 1. да нямат друго гражданство освен българско; 2. да не са освобождавани от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“[25]. Доколкото разпоредбата на чл. 5 от наредба е редактирана по общ начин, като са включени и учениците, които се обучават в училища, осъществяващи обучение в средната степен на образование/в професионални колежи, и които да не са по-възрастни от 19 години към 31 декември в годината на кандидатстване (ал. 1, т. 3), то е необходимо следното уточнение, изведено по тълкувателен път.

Гражданите, приети на военна служба, са военнослужещи (чл. 133, ал. 10, изр. второ ЗОВСРБ). На военна служба се приемат пълнолетни български граждани, които отговарят на определени законови изисквания (чл. 141, ал. 1 ЗОВСРБ, разпоредба, която в една своя част, беше предмет на анализ по-горе в изложението). Правоотношението по изпълнение на военната служба възниква въз основа на договор за военна служба (чл. 134а, ал. 1 ЗОВСРБ). При наличието на тази позитивно-правна уредба на военната служба и на правния статус на военнослужещите следва, че

---

[24] Наредбата е издадена от министъра на отбраната, обн., ДВ, бр. 50 от 1.7.2011 г., в сила от 1.7.2011 г., изм. и доп.

[25] Видно е и несъвършенството в използваната нормотворческа техника. При условие че в ал. 1, т. 9 е уредено изискването кандидатът да не е освобождаван от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“, то е ненужно повторението му като т. 2 на ал. 2, още повече че в текста на ал. 2 има пряко препращане към всички изисквания, посочени в ал. 1 – изразът „освен на изискванията по ал. 1“. Чрез промяна на наредбата, като предложение *de lege ferenda* т. 2 на ал. 2 на чл. 5 трябва да бъде отменена, а текстът на самата ал. 2, която вече ще съдържа само едно допълнително изискване към кандидата, да бъде съответно прередактиран.

ученик в средно училище няма как да е бил военнослужещ на кадрова военна служба, чийто договор за военна служба да е бил прекратен поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. Следователно отрицателната материално-правна предпоставка – липса на освобождаване от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ при подбора на кандидатите, с които ще се сключат договори за предоставяне на стипендия, е относима само за студентите, които се обучават в редовна форма по обявените специалности във висши училища, акредитирани съгласно Закона за висшето образование. В обсъжданата хипотеза, вторичната негативна правна последица на предходно наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ се проявява като своеобразно съчетаване на частично ограничаване на конституционното право на образование (придобиване на професионална квалификация за изпълнение на служба в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия) с неблагоприятна имуществена последица – непредоставяне на стипендия за обучение.

Подобно и на предходно анализирания подзаконов нормативен акт, и в тази наредба е уредено, че кандидатът за стипендиант подава заявление до министъра на отбраната, в което изрично посочва вида/видовете стипендия, за която/които кандидатства, като към заявлението (наред с другите изброени документи) прилага декларация, че не е освобождаван от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ (чл. 6, ал. 1 и ал. 2, т. 7 от наредбата). Когато се кандидатства за стипендия с оглед на постъпване на военна служба, освен документите по ал. 2 към заявлението кандидатът прилага и декларация за липса на освобождаване от военна служба поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ (чл. 6, ал. 3, т. 2 от наредбата). Направената по-горе в текста критика и съответно предложение *de lege ferenda* относно този начин на доказване на отрицателната материално-правна предпоставка, като и за ненужното повторение на изискването, са относими и към тук обсъжданите съответни текстове и от тази наредба.

6. В чл. 20, ал. 9 от Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ, 2001 г., изм. и доп.) е уредена рефлексна правна последица на дисциплинарното уволнение, която се отнася към трудовите права на безработните лица[26].

[26] За тази проблематика вж. Мръчков, В. Трудово право, 704–706; Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, 500–510; Средкова, К. Трудови права при безработица. Съвременно право, 4/1993, 24–36.

Лицата, чието участие в субсидирана заетост е прекратено с дисциплинарно уволнение, нямат право на включване в програми и мерки за заетост и обучение по този закон, както и по програми и проекти, финансирани със средства от европейски и други международни фондове, по-рано от 12 месеца след уволнението, освен ако уволнението не бъде признато за незаконно. Дисциплинарното уволнение лишава безработното лице от правата му по чл. 17, ал. 1 ЗНЗ за сравнително дълъг период от време – една календарна година от датата на прекратяване на трудовото правоотношение поради дисциплинарно уволнение. Вторичната негативна правна последица отпада с обратна сила при отмяна на дисциплинарното уволнение от съда като незаконно. Обаче предвид периода за съдебно разглеждане на едно трудово дело за незаконно уволнение, на практика това няма да има практически смисъл. Ако работникът или служителят оспори законността на уволнението си пред работодателя (чл. 344, ал. 1 КТ) и работодателят отмени уволнението, или работодателят по свой почин отмени заповедта за дисциплинарно уволнение в двете хипотези по чл. 344, ал. 2 КТ, то всъщност няма да е налице хипотезата по чл. 20, ал. 9 ЗНЗ. Отмяната на уволнението винаги ретроагира (има обратно действие) – то все едно никога не е съществувало в правната действителност, т. е. трудовото правоотношение не е било прекратявано (в случая по субсидирана заетост).

7. В правната литература като допълнителна неблагоприятна последица от дисциплинарното уволнение, която надхвърля прекратяването на трудовото правоотношение, е посочена и разпоредбата на § 4, ал. 1, т. 3 от ПЗР на Закона за държавната собственост (ЗДСобств, 1996 г., изм. и доп.)[27]. Разпоредбата постановява, че наемните договори, сключени преди 1 юни 1996 г., не могат да се прекратяват на основанието, посочено в чл. 24, ал. 1, т. 6 преди изменението (има се предвид изменението на ал. 1 на чл. 26 от края на 1998 г., ДВ, бр. 124 от 1998 г.[28]), с изключение на случаите – в частност – при прекратяване на трудовия договор от работодателя без пре-

[27] Мръчков, В. Трудово право, с. 658; Мръчков, В. Субективно право и субективни трудови права, с. 247; Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, с. 461; Филипова, Т. Дисциплинарно уволнение, с. 271.

[28] При приемането и влизането в сила на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 44 от 1996 г.) разпоредбата на чл. 24, ал. 1, т. 6 има следната редакция – наемните отношения за държавните имоти по чл. 19, 20 и 22 се прекратяват на следните основания: – т. 6. поради прекратяване на трудовия договор с работник или служител, настанен във ведомствено жилище, освен ако е уговорено друго в колективния или индивидуалния трудов договор. При изменението на чл. 24 в края на 1998 г. (ДВ, бр. 124 от 1998 г.), този член вече няма алинеи, а само следното съдържа-

дизвестие по чл. 330 КТ, т. е. и на основание „дисциплинарно уволнение“. Рефлексната негативна правна последица на дисциплинарното уволнение се изразява в освобождаване на наетото ведомствено жилище. По мое мнение тази разпоредба, въпреки че изрично не е отменена и съществува като обективно право (неслучайно навремето тя е включена в преходните и заключителните разпоредби на закона), тя отдавана е загубила практическо значение, предвид хипотезата „наемни договори, сключени преди 1 юни 1996 г.“. Следователно е налице фактическо неприлагане на закона (*desuetudo*) и аргументите ми за този правен извод са следните.

След измененията на чл. 24 ЗДСобств от есента на 2010 г. (ДВ, бр. 87 от 2010 г.), съгласно ал. 1 наемните правоотношения се прекратяват при условията, предвидени в договора, и по реда на Закона за задълженията и договорите, а съгласно ал. 3, т. 1 договорите за наем на жилища – държавна собственост, се прекратяват освен при условията и по реда на ал. 1 и на следните основания: – т. 1. поради прекратяване на трудовото или служебното правоотношение на работник или служител, настанен във ведомствено жилище. Следователно наемното правоотношение на работник или служител, настанен във ведомствено жилище, се прекратява при прекратяване на трудовото или служебното му правоотношение, независимо на какво основание, т.е. не само при дисциплинарно уволнение. Прекратяването на наемното правоотношение и освобождаването на ведомственото жилище не може да се разглежда като рефлексна негативна правна последица в контекста на тук анализираната проблематика.

V. Заключение

В действащото българско позитивно право са уредени немалко хипотези, при които дисциплинарното уволнение, освен собственото си пряко и непосредствено правно значение като основание за прекратяване на трудово правоотношение (вкл. и когато то е включено в едно комплексно правоотношение), има и вторични, рефлексни, негативни правни последици от различен характер. Тези отделни хипотези са казуистично уредени в различни нормативни актове – законови и подзаконови. Тяхната даденост в обективното право, въпреки посочените несъвършенства на използваната юридическа техника (терминология, стилистика и систематика),

ние – наемните отношения се прекратяват по реда на Закона за задълженията и договорите. За последващото изменение на чл. 24 ЗДСобств от 2010 г. вж. в основния текст.

разкриват волята на законодателя да уреди вторични и неблагоприятни като характер правни последици на наложено дисциплинарно наказание „уволнение“, които като съдържание на правната санкция рефлектират отрицателно не само при упражняването на трудовите права, но в някои случаи и на други конституционни права на гражданина.

Библиография

Александров, А. За дисциплинарните наказания. Труд и право, 5/2017, 19–23.

Ангушева, В. Разширяване на приложното поле на трудовото право чрез комплексни правоотношения. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том IV. В памет на проф. Любомир Радоилски. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, 42–46.

Василев, А. Трудово право. Бургас: Бургаски свободен университет, 1997.

Василев, А. Обезщетения по трудовото правоотношение. С.: Сиби, 1997.

Василев, А., В. Мръчков, К. Средкова, А. Василев, Е. Мингов. Коментар на Кодекса на труда. 13. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2021.

Георгиева, В. Дисциплинарно уволнение. Данъчна практика. Счетоводство. Финанси на фирмата, 8/2002, 49–52.

Йосифов, Н. Осигурително право. С.: Албатрос, 1997.

Йосифов, Н. Парични обезщетения за безработица. Проблеми на труда, 3/1998, 37–52.

Коев, С. Трудова правосубектност. Трудовата правоспособност и дееспособност на работника или служителя. Годишник на Варненски свободен университет. Том 19, 2013, 43–60.

Луканова, П. Парични обезщетения за безработните. Икономическа мисъл, 6/1993, 24–32.

Милованов, К. Дисциплинарно уволнение. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1967.

Мингов, Е. Още за характера на правоотношенията в съдебната власт. Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на професор д.ю.н. Васил Мръчков. С.: ИК „Труд и право“, 2014, 175–202.

Мръчков, В. Обезщетения и помощи при безработица. Държава и право, 1/1991, 12–22.

Мръчков, В. Трудово право. Специална част. 1. изд. С.: Сиби, 1997.

Мръчков, В. За характера на правоотношенията на съдии, прокурори и следователи. Юридически свят, 1/2002, 97–110.

Мръчков, В. Субективно право и субективни трудови права. С.: Сиби, 2017.

Мръчков, В. Трудово право. 10. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2018.

Мръчков, В. Осигурително право. 7. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2019.

Мръчков, В. в Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев, Е. Мингов. Коментар на Кодекса на труда. 13. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2021, с. 1022.

Петкова, А. Парични обезщетения за безработица. Счетоводство XXI, 11/2004, 49–53.

Радоилски, Л. Трудово право на Народна република България. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1957.

Сербезова, С. Дисциплинарно уволнение. Труд и право, 5/2004, 16–18.

Средкова, К. Обезщетение за безработица според българското осигурително законодателство. Съвременно право, 6/1993, 43–54.

Средкова, К. Трудови права при безработица. Съвременно право, 4/1993, 24–36.

Средкова, К. Трудово право на Република България (лекции). Трудова дисциплина. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 1997.

Средкова, К. Лекции по осигурително право. Краткосрочно обществено осигуряване. 2. прераб. изд. С.: Сиби, 1998.

Средкова, К. Трудово право. Обща част. Лекции. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2010.

Средкова, К. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. Лекции. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2011.

Средкова, К. Осигурително право. 5. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2016.

Стайков, И. Трудовоправни и осигурителноправни аспекти на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“. Юридическо списание на НБУ (Law Journal of NBU), 1/2014, 24–25, на интернет адрес https://law.nbu.bg/bg/law-journal-of-new-bulgarian-university [електронен ресурс].

Стайков, И. Неплатеният отпуск по чл. 160, ал. 1 от Кодекса на труда. С.: Авангард Прима, 2016.

Стайков, И. Трудовоправен статус на членовете на Съвета за електронни медии и сравнение с този на членовете на други колективни държавни органи. С.: Авангард Прима, 2016.

Стайков, И. Комплексно правоотношение, в което е включено трудово правоотношение. Право и бизнес – усъвършенстване на нормативната уредба. Сборник доклади от Юбилейна научна конференция 2016. Том I. Частно право. С.: Издателски комплекс – УНСС, 2017, 359–367.

Стайков, И. Становище относно конституционно дело № 7 от 2022 г. – трудово-правна аргументация. Съвременно право, 1/2022, 32–48.

Стоянов, Г. За правоотношението на съдиите, прокурорите и следователите, отново. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том XI. В памет на доц. д-р Ванюшка Ангушева. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2020, 183–191.

Тодорова, Л. При дисциплинарно уволнение работникът или служителят дължи на работодателя обезщетение. Труд и право, XXIX, 8/2020, 16–18.

Топалов, М. Работникът или служителят в трудовите отношения. Велико Търново: Фабер, 2020.

Филипова, Т. Дисциплинарно уволнение. Пловдив: УИ „Паисий Хилендарски“, 2015.

Ключови думи:
конституционно правосъдие, защита на правата на човека, Седмо Велико народно събрание

Keywords:
Constitutional Justice, Human Rights Protection, 7th Grand National Assembly

Deyana Marcheva

Bulgarian Citizens' Long Road to Constitutional Justice for the Protection of Fundamental Rights

The article explores the question why the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria has primarily evolved as a guardian of constitutional design, failing to gain significant traction as a human rights protector. An examination of the transcripts of the Seventh Grand National Assembly provides valuable insights into how theorists and politicians perceived the role of the Constitutional Court, and how the protection of fundamental rights was deprioritized. This historical perspective highlights the challenges of embedding a robust human rights framework within Bulgaria's constitutional review process and provides some directions on how to fully realize its potential in protecting fundamental rights.

Assoc. Prof. Deyana Marcheva, Ph. D.
Member of the Law Department of New Bulgarian University
e-mail: deyana.marcheva@gmail.com
Lecturer in Constitutional law, Human Rights Protection, EU Administrative Law and Medicine Law
Areas of specialization: Constitutional Law, Human Rights, EU Law
Author of monographs, studies and articles in professional periodicals in Bulgaria and abroad

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.4

Деяна Марчева

Дългият път на българските граждани до конституционно правосъдие за защита на основните права

Статията изследва въпроса защо Конституционният съд на Република България се е развил основно като пазител на конституционната уредба, без да успее да играе значителна роля като защитник на човешките права. Анализът на стенограмите от Седмото Велико народно събрание предоставя ценна информация за това как теоретиците и политиците възприемат ролята на Конституционния съд и как защитата на основните права се поставя на заден план. Тази историческа перспектива подчертава предизвикателствата пред въвеждането на стабилна рамка за човешките права в процеса на конституционен контрол в България и дава насоки как да се реализира пълният му потенциал за защита на основните права.

Въведение

Дебатите за достъпа на българските граждани до конституционно правосъдие започват през 1990–1991 г., когато се приема действащата Конституция, и продължават повече от две десетилетия, включително и при последните промени на Конституцията в края на 2023 г. Те са изследвани и исторически структурирани от Мартин Белов и Мария Димитрова в три основни периода[1]: учредителната ситуация на Седмото Велико народно събрание (1990–1991 г.), преходът към демокрация и присъединяването към Европейския съюз (1991–2007 г.), развитие по време на членството на България в Европейския съюз (2007–2020 г.). Авторите извеждат основните групи аргументи „за“ и „против“ индивидуалната конституционна

[1] Белов, М., М. Димитрова. Дебатът върху способите за защита правата на човека пред Конституционния съд в България в периода 1989–2020 г. Във Вълчев, Д., М. Белов (сб.) Правовата държава в България. Актуални проблеми в областта на конституционното правосъдие и съдебната власт. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2021, 17–55.

жалба, които се очертават в политическите и теоретичните дебати по темата още в самото начало – от една страна, необходимостта Конституционният съд да се утвърди като гарант не само за институционалния дизайн, но и за правата на човека, и от друга страна, опасенията, че по този начин органът ще бъде претоварен и парализиран. Изследването демонстрира как в Конституцията от 1991 г. е заложена една консервативна концепция, която бавно и постепенно по пътя на конституционния градуализъм започва да се разчупва с конституционни изменения. Първоначално се предоставят правомощия на Омбудсмана (2006 г.), а след това и на Висшия адвокатски съвет (2015 г.), да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закони, с които се нарушават права и свободи на гражданите.

В своето заключение Белов и Димитрова припомнят оценката на Пенчо Пенев за дебата относно разширяване на достъпа до конституционно правосъдие като „най-продължителният, най-поляризираният и най-малко продуктивният от гледна точка на стремежа да бъде привлечено вниманието на политиците“[2]. И това ни насочва към богатството от научни дебати и съчинения по темата в българската конституционноправна литература[3], които от десетилетия популяризират идеята за въвеждане

[2] Пак там, с. 50. Вж. също Пенев, П. Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие – проблеми и перспектива. С.: ИК „Светулка 44“, 2013, с. 236.

[3] Без претенция за изчерпателност могат да бъдат посочени Неновски, Н. Правата на личността в Конституцията на Република България от 1991 г. Правна мисъл, 1/1995, 3–13; Неновски, Н. Конституционния съд на Република България и закрилата на основните права. Юридически свят, 2/2000, 185–191; Гочев, Д. Конституционната жалба – една недостъпна възможност за българина. Общество и право, 4/2001, 2–3; Друмева, Е. Индивидуална правна закрила и конституционно правосъдие, Юридически свят, 1/2006, 11–24; Пенев, П. Българското конституционно правосъдие и защитата на основните права. Адвокатски преглед, 12/2013, 24–35; Янкулова, Р. Кръгла маса „Конституционната жалба и закрилата на конституционните права“. Правна мисъл, 4/2013, 106–111; Танчев, Е. Към въвеждане на пряк достъп до КС в българския конституционен модел. Общество и право, 6/2014, 24–32; Друмева, Е. Налице е дефицит в закрилата на основните права (Изказване на Експертна кръгла маса „Индивидуалната конституционна жалба – за и против“, 28 февруари 2014 г.). Общество и право, 6/2014, 22–23; Мръчков, В. Индивидуалната жалба трябва да бъде въведена с промяна в Конституцията. Общество и право, 6/2014, 43–45; Гоцев, В. Да се разшири възможността за сезиране на КС (Изказване на Експертна кръгла маса „Индивидуалната конституционна жалба – за и против“, 28 февруари 2014 г.). Общество и право, 6/2014, 40–42; Георгиева, Р. Децентрализацията като тенденция в развитието на европейския модел на конституционно правосъдие. Научни трудове на Института за държавата и правото, 2016, т. 14, 102–112. Танчев, Е. Функциите на Конституционния съд и пряката конституционна жалба в контекста на същността на контрола за конституционност. Конституционни изследвания 2014–2015 г.: 25 години демократична трансформация в Република България, 2017, 13–43; Цеков, А. Непряката конституционна жалба във френското конституционно правосъдие: анализ в контекста на промените в конституционното правосъдие във Франция в рамките на Петата република. Съвременно право, 3/2018, 87–104; Янкулова, Р. Конституционното правосъдие и защитата на основните права. С.:

на индивидуална конституционна жалба и дори смятат, че е неизбежно, но не успяват да натежат политическите везни в посока на радикално преобръщане на концепцията за ролята на Конституционния съд като съд по правата на човека.

В настоящото изследване търся отговор на въпроса къде се коренят причините за невъзможността правозащитната концепция за конституционния контрол да намери „почва“ и да се развие в България, така че дори и да не бъде водеща, то поне да бъде изравнена с идеята за Конституционния съд като пазител на институционалния дизайн. Проучването на стенограмите и протоколите от Седмото Велико народно събрание насочва към интересни акценти за това как теоретици (експертите) и политици разбират ролята на Конституционния съд по отношение на новата конституция и как идеята за защитата на основните права отива на заден план. В този контекст ясно се очертава инерцията на държавноправното мислене в тоталитарната държава[4], което „задушава“ правозащитното мислене на създателите на конституцията, и което се съпротивлява срещу използването на термина „конституционно правосъдие“. Илюстративен в това отношение е теоретичният спор през 90-те години на XX в. дали да се използва понятието „конституционно правосъдие“ (Нено Неновски), срещу което се съпротивлява Борис Спасов[5].

Освен това, при приемането на Конституцията от 1991 г. се очертава и един интересен сюжет на последователното отхвърляне на пряката

Сиела, 2020; Георгиева, Р. Достъп до конституционно правосъдие чрез съдилищата в Европейския съюз. Адвокатски преглед, 6/2020, 3–25; Белов, М. Конституционният съд като съд по правата на човека? Състояние на системата за достъп до Конституционен съд на Република България във връзка със защитата на правата на човека и предложенията за нейната реформа. Във: Вълчев, Д., М. Белов (сб.) Правовата държава в България…, 56–98; Орманджиев, Х. Индивидуалната конституционна жалба като способ за защита правата на гражданите. С.: Сиела, 2023.

[4] Михайлова, Е. Тоталитарната държава и право 1944–1989. С.: НБУ, 2016.

[5] По-подробно за този спор вж. Неновски, Н. За понятието „конституционно правосъдие“. Съвременно право, 6/1997, 20–31, с. 20: „Понятието „конституционно правосъдие“, получило началното си разпространение и в България, се оспорва от уважавания от мен проф. Борис Спасов. Конституционният съд според него е юрисдикция, но не е съдебен орган. Правосъдието е изключителна прерогатива на съдилищата. По своята компетентност, организация, ред на работа и по спецификата на своите актове Конституционният съд се различава съществено от общите съдилища. Той е „юрисдикционен правораздавателен орган от особен вид“. Като оставим настрани тавтологичното съчетание „юрисдикционен правораздавателен“, видно е, че в случая се излиза от различието между „правораздаване“ и „правосъдие“ – Конституционният съд осъществява правораздаване, но не и правосъдие. Мисля, че трябва да се върви по друг път: конституционен съдебен контрол и съществуващата вече богата конституционна юриспруденция обогатиха съдържанието на понятието „правосъдие“, разшириха границите му. Конституционното правосъдие се очертава като вид на родовото понятие „правосъдие“. Това е тезата, която поддържам“.

конституционна жалба, което в началото изглежда, че експертите се съгласяват да се компенсира с непряк достъп до Конституционния съд чрез съдилищата, но тази идея в крайна сметка е съществено ограничена до филтъра на Върховния касационен съд и Върховния административен съд (дори не до последните инстанции по делата). Същевременно преди второто четене на конституционния проект без никаква дискусия главният прокурор се „промъква“ сред останалите органи с общи сезиращи правомощия по отношение на Конституционния съд и така се нарежда наравно до политическите актьори (една пета от народните представители, Министерски съвет и президент) и върховните съдилища. В крайна сметка от приемането на Конституцията от 1991 г. до ден днешен достъпът до конституционната юрисдикция концептуално се разглежда като правомощие на държавни органи, а не като способ за защита на индивида срещу държавата, която нарушава конституционните му права. Моето лично убеждение е, че дългият път на българските граждани до конституционно правосъдие ще бъде извървян, едва след като радикално се преобърне цялостното мислене в България за гарантирането на конституцията и конституционния ред, което „означава на първо място да бъдат гарантирани правата и свободите на личността, които са юридическа еманация на изначално присъщото ѝ достойнство“, с други думи „закрилата на основните права като първостепенно направление в дейността на всяка конституционна юрисдикция“ (Нено Неновски)[6].

Дебатите в Седмото Велико народно събрание – как е пресечен достъпът на гражданите до конституционно правосъдие

При обсъждането на концепцията за конституционен контрол в подкомисията „Контрол за конституционност“ от 19.2.1991 г. към Комисията за изработване на Конституция на Република България („Конституционна комисия“) повечето експерти поставят акцент върху необходимостта този нов висш държавен орган да е извън системата на съдебната власт и да има балансираща и арбитражна роля в конституционната система.

Евгени Танчев изтъква, че след като парламентът е еднокамарен, от Конституционния съд се очаква да играе донякъде ролята, която има Горната камара в парламентарните демокрации с двукамарни парламента, и същевременно е „призван да осъществява известни арбитражни

[6] Неновски, Н. Конституционният съд …, с. 185.

функции“[7]. За да подчертае, че става дума за орган, който трябва да стои извън системата на законодателната и съдебната власт, обозначава конституционната юрисдикция като „особена“, „политическа съдебна власт“. В същия смисъл и Нено Неновски говори за конституционното правосъдие като „политическо правосъдие“[8], а по-късно и за „юридико-политически съд“[9]. Друг интересен акцент в неговите изказвания е свързан с обосноваването на правомощието на Конституционния съд да дава задължителни тълкувания на Конституцията като необходимост – „защото по досегашната наша система такава компетентност имаше Държавният съвет, по-рано Президиумът на Народното събрание“[10].

Стефан Стойчев извежда на преден план правомощието на този нов орган да „осъществява контрол за конституционосъобразността на законите“ и категорично се противопоставя на идеята „Конституционният съд да се превръща и в съдебен орган, в правосъден орган“[11]. По-късно в правната литература този аргумент е представен и обобщен от Нено Неновски като опасение да не би Конституционният съд да се превърна в „някаква четвърта касационна инстанция по определена категория дела“, да не се стигне до „твърде вредните за единството и стабилността

[7] Протокол от заседание на подкомисията „Конституционен контрол“ от 19.2.1991 г., с. 5. Вж. http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/1991-02.19_sub-comission.pdf (достъп на 7.3.1991 г.).

[8] Пак там, с. 9.

[9] Протокол от заседание на Конституционната комисия на 20.2.1991 г., с. 23. Вж. http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/1991-02.20.pdf (достъп на 7.3.1991 г.). На същото заседание Снежана Начева се присъединява към тази теза със следното отграничение на този „политико-юридически съд“ от същинските съдилища: „Когато става дума за същинска юрисдикция имаме едно спорно, оспорено или застрашено право. Когато става дума за спор за конституционосъобразност, предмет на спора е конституционосъобразността на източника на правото. Оттук за мен същинската юрисдикция е прилагане на правото, решаване на въпроса имам ли или нямам право, кому принадлежи правото, докато спорът, който се решава пред Конституционния съд, е конституционосъобразност на избора на правото. Затова Конституционният съд в никакъв случай не е същински юрисдикционен орган. Това е особен съд, това е политико-юридически съд, както го нарече сполучливо колегата Неновски. Ако това е така, каква е неговата функция по отношение на трите власти. Струва ми се, че трите власти имат нужда от една институция, по отношение на която изпитват еднакво чувство на респект. Този съд няма да бъде на тях, но в механизма на властите, взаимното възпиране на властите не е изключена възможността за един такъв стожер, какво според мен е Конституционният съд“. Вж. Протокол от заседание на Конституционната комисия на 20.2.1991 г., 40–41.

[10] Протокол от заседание на подкомисията „Конституционен контрол“ от 19.2.1991 г., с. 21.

[11] Пак там, с. 6. Следва да се отбележи, че според виждането в началото на дебатите за Конституционния съд, включително на Стефан Стойчев, контролът за конституционосъобразност обхваща не само законите, но и „подзаконови актове на висшата администрация“.

на правния ред противоречия между Конституционния съд и върховните юрисдикции от системата на обикновените съдилища“[12].

Емилия Друмева е първият експерт, който на ранен етап още на 19.2.1991 г. при обсъждането на концепцията за конституционния контрол в подкомисията, поставя акцент върху конституционните права на гражданите като „директно приложимо право“. Тя формулира големия и важен въпрос: „Дали ще предвидим нашият гражданин, след като е изчерпал надлежния път за закрила на своите конституционно провъзгласени права, да има право и на директен иск към конституционния съд, при спазването на един куп условия, които пък имат за цел да предотвратят едно наводнение от такива искове към конституционния съд“[13]. Тя е „за“ индивидуална конституционна жалба и излага своите аргументи на заседанието на Конституционната комисия на следващия ден – 20.2.1991 г. Веднага след като Янаки Стоилов заявява, че компетентността на Конституционния съд следва да се ограничи само до „абстрактен контрол за конституционосъобразност, тоест към него да не могат да се обръщат отделни граждани за защита на конкретни права“ с аргумента, че по този начин ще бъде разтоварен от „несвойствена дейност“, а това е дейност, присъща за съдилищата[14], Емилия Друмева заема противоположната позиция. Изхожда от предназначението на Конституционния съд „да следи за осигуряването, спазването и осъществяването на Конституцията като скелет на цялата държавна конструкция“ и обосновава необходимостта да се въведат и правомощия по т. нар. „косвен контрол“ по висящи дела, когато въпросът за противоконституционност на приложимия закон е повдигнат служебно от съда или по искане на страна[15]. Емилия Друмева отива и по-далеч, като се застъпва и за „директна закрила на конституционните права“, „директен иск на гражданите към Конституционния съд“ и се позовава на практиката в Испания и Германия[16]. Нейният глас за пряката конституционна жалба остава самотен в дискусията, проведена на това заседание на Конституционната комисия.

Това не е изненадващо, защото още в подкомисията предходния ден на 19.2.1991 г. останалите експерти отказват да обсъждат въпроса на

[12] Неновски, Н. Конституционния съд …, с. 186.

[13] Протокол от заседание на подкомисията „Конституционен контрол“ от 19.2.1991 г., с. 8.

[14] Протокол от заседание на Конституционната комисия от 20.2.1991 г., с. 18. Вж. на http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/1991-02.20.pdf (достъп на 9.3.1991 г.).

[15] Пак там, с. 20.

[16] Пак там, 21–22.

Емилия Друмева за пряк достъп на гражданите до Конституционния съд. Нено Неновски го обвързва с въпроса „дали ще има нашата конституция парламентарен защитник“ и изразява своето тогавашно убеждение, че ако се въведе институцията на омбудсмана, до голяма степен ще е решен проблемът за възможността на гражданите да задвижват процедурата пред Конституционния съд. Последното оценява като „твърде рисковано“ и изразява мнение, че с въвеждането на административното правосъдие и на парламентарния защитник, може да се „спести този канал и тази форма на сезиране на Конституционния съд[17]. Така още в тази най-ранна дискусия за достъпа на гражданите до Конституционния съд се появява идеята, че правата и свободите на гражданите е по-добре да се защитават от посреднически институции, за да не се наводни новият орган с индивидуални конституционни жалби.

На 19.2.1991 г. Кино Лазаров е експертът, който най-отявлено и категорично се противопоставя на прякото сезиране на Конституционния съд от гражданите с аргументи, че това „обезателно“, „100-процентово ще доведе“ до неговото „задръстване“. Той се позовава на „съществуващата всеизвестна склонност на българина докрай да обжалва“ и смята, че никакви филтри – „уговорки“ или „изчерпване на всички други възможности“ няма да предотвратят това. Обобщава метафорично своята позиция срещу пряката конституционна жалба така: „Ако има нещо, което може да минира цялата Конституция, то е може би това“[18]. Неколкократно подчертава, че е „разумно“ да се увеличи кръга на „органите“, сезиращи Конституционния съд – „аз бих прибавил и главния прокурор, Върховния касационен съд, Върховния административен съд“, но не и да се допусне пряко сезиране от гражданите. В проекта на експертите[19] обаче, по-късно внесен на 19.3.1991 г. в Седмото Велико народно събрание, главният прокурор не е предложен сред субектите, които инициират процедурата

[17] Пак там, с. 9.

[18] Протокол от заседание на подкомисията „Конституционен контрол“ от 19.2.1991 г., с. 12.

[19] Става дума за конституционния проект на „колектив“ от учени в състав: проф. Живко Миланов, проф. Кино Лазаров, проф. Стефан Стойчев, проф. Евгени Танчев, к. ю. н. Любен Кулишев, доц. Снежана Начева, ст. н. с. Емилия Друмева и ст. н. с. Красен Стойчев, назначени със заповед на председателя на Седмото Велико народно събрание („Проект на експертите“). Вж. Методиев, В., Л. Стоянов. Българските конституции и конституционни проекти (2-ро прераб. и доп. издание). С.: Изд. къща „Петър Берон“, Агенция „Прима“, 2003, 387–407.

пред Конституционния съд, а сред тях са само върховните съдилища и парламентарният защитник[20].

Аргументативната линия, че не е „разумно“ гражданите да имат достъп до Конституционния съд, а по-скоро следва да се разчита на институционални буфери, предопределя начина, по който постепенно ще започне да се разширява обхвата на сезиращите органи. И макар да се представя като умерен и разумен подход, все пак е време да признаем, че тя се корени в старото държавноправно мислене отпреди 1989 г. За него е достатъчно да има някаква нормативната уредба на основните права на гражданите, докато ефективните правни средства за тяхната защита остават вторичен въпрос, който остава на заден план и винаги може да бъде пожертван, за да се осигури безпроблемно функциониране на държавната машина и нейните органи. Самата идея, че правозащитната функция е възложена на държавни органи, е една от водещите в Конституцията от 1991 г., и дори обосновава конструирането под шапката на съдебна власт на съд, прокуратура и следствие[21], но всъщност е изкуствено създадена и дълбоко сбъркана. Още в началните конституционни дебати са изразени сериозни възражения, че такава формула не е методологически издържана[22]. На този ранен етап обаче никой не подозира, че подобна гледна точка към идеята за правозащитната дейност и приписването ѝ на държавни

[20] Пак там, с. 403. Вж. Проект на експертите, чл. 129, ал. 3: Конституционният съд действува по инициатива на Президента, Министерския съвет, най-малко една пета от народните представители, парламентарния защитник, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и областните съвети на общините.

[21] Не е ясно кой, къде и как възлага на експертите да оформят политическата концепция за съдебната власт, която обединява съдии, прокурори и съдии-следователи, и да изнамерят някакъв общ знаменател – формулата за общата им правозащитна функция (чл. 117, ал. 1 от Конституцията).

[22] Най-силното възражение срещу такава формула прави Чавдар Кюранов, народен представител от БСП, на заседанието на Конституционната комисия на 30.1.1991 г., който обяснява, че така както е формулиран предметът на съдебната власт, вместо с понятието „правораздаване“, с идеята за защита на правата и интересите на гражданите: „аз и досега не мога да разбера каква е общата идея, от която се изхожда. Как и къде ще бъде мястото на съдебната власт? Ние тук даже не можем да разберем какво прави съдебната власт. Сега вече ще бъда съвсем конкретен. Да вземем чл. 80. В ал. 1 се говори за форми на организацията на съдебната власт, а в ал. 2 се говори за същността на съдебната власт и в същността на съдебната власт липсва понятието правораздаване. *Тя не се занимава с правораздаване, тя защитава права и интересите на гражданите. Извинявам се, но когато някой бият на улицата, а това понякога се случва в нашата държава, и някой милиционер го защитава, което пък не много често се случва, това какво е? Съдебна власт ли е?* (курсив мой – Д. М.)“. Вж. Протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект на Конституция на България на 30.1.1991 г. (5-о заседание), 10–11. http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/1991-01.30-%D0%86_0.pdf (достъп на 9.3.2024 г.). По-подробно за конструкцията на съдебната власт и възраженията срещу нея вж. Марчева, Д. Дебатите за съдебната власт при създаването на Конституцията от 1991 година. Сборник с интервюта, извадки от архиви, коментари и анализ. С.: НБУ, 2024.

органи, включително и такива, които няма как да се занимават основно с това (прокуратура и следствие), ще блокира ефективната защитата на правата на човека в България и ще удължи неясно до кога във времето достъпа на гражданите до конституционно правосъдие.

На 19.2.1991 г. в дебатите в подкомисията „Конституционен контрол“ се включва и народният представител от СДС Петър Обретенов, за да обърне внимание на експертите, че аргументите от „чисто прагматично естество, че ще се затрупа съдът с маса от дела при известните вече навици на нашия народ“ не изглеждат убедителни, защото „именно защитата на правата е тясно свързано с прилагането на Конституцията“, това е основната ѝ функция[23]. Той смята, че непряка конституционна жалба е „разковничето“, и предлага за нея следната формулировка: „Когато друг съд установи несъответствие между закон и Конституция, той спира производството по делото и внася въпроса пред Конституционния съд“[24]. Така вместо да се признае право на гражданите, се предоставя правомощие на всеки съд да оспорва конституционосъобразността на закон.

С идеята на Петър Обретенов се съгласява и Кино Лазаров с репликата: „Така гражданинът ще си защитава правата. Това решава 99 на сто въпроса“[25]. Към това схващане се присъединява и Евгени Танчев с обяснението: „Това е филтърът, който не изключва възможността така гражданинът да защитава правата си“[26]. Интересен е обаче начинът, по който непряката конституционна жалба е възприета и формулирана в чл. 129, ал. 4 от проекта на експертите, внесен официално месец по-късно: „Когато друг съд установи несъответствие между закон и Конституцията, той спира производството по делото и отнася въпроса пред Върховния касационен или Върховния административен съд, който го внася в Конституционния съд, ако има основание за това“. Така непряка индивидуална конституционна жалба е не само трансформирана в съдебно правомощие, но и е допълнително филтрирана през преценката за основателност на върховните съдилища.

В заседанието на Конституционната комисия на 20.2.1991 г. и други народни представители наред с Петър Обретенов се присъединяват към идеята за непряк достъп на гражданите до Конституционния съд. Народ-

[23] Протокол от заседание на подкомисията „Конституционен контрол“ от 19.2.1991 г., с. 25.
[24] Пак там.
[25] Пак там, с. 26.
[26] Пак там.

ният представител от ДПС Юлий Бахнев споменава, че е „естествено“ съдилищата да сезират Конституционния съд, когато са изправени пред противоконституционен закон[27]. А Петър Обретенов доразвива вече изразената си позиция „за“ непряк достъп на гражданите до конституционната юрисдикция с обсъждане на възможни филтри, които да неутрализират тезата за „задръстването“ на Конституционния съд[28].

> „Въпросът и проблемът е, и целта е да не се задръства конституционният съд с неоснователни жалби от най-различно естество, тоест, да не се превърне в едно своеобразно бюро „Жалби“. […] дали този филтър, защото това е един своеобразен филтър, ще бъде толкова гъст, за да попречи на възможността действително в по-широк мащаб да се подават жалби, защото въпросът се пренася към съда. Всеки съд, дори най-нисш, първоинстанционен, ще има право да прави и ще трябва да прави една предварителна преценка за конституционност, защото такива спорове ще се повдигат и всеки гражданин на страната, включително и неговият адвокат, ще има право да повдига този въпрос за конституционност. В такъв случай има опасност съдилищата да се презастраховат и да отнасят споровете в конституционния съд, като през това време делата се спират. Това може да послужи като основание за неоснователно протакане на дела, примерно. Би могло да се помисли дали не трябва най-напред да се изчерпи докрай възможността за обжалване и тогава да има възможност само решението на най-висшия съд да се отнася до конституционния съд“.

От разсъжденията на Петър Обретенов става ясно, че той се стреми да запази отворена дискусията за индивидуалната конституционна жалба. Именно той е и народният представител, който най-упорито и последователно се опитва да я въведе и по-късно преди второто и третото четене на конституционния проект.

Преди второто гласуване Нора Ананиева, народен представител и председател на парламентарната група на БСП, предлага сред правомощията на новия държавен орган да се включи и следното: „произнася се по нарушаване на конституционните права, свободи и закони, както и по задълженията на гражданите“[29]. Тя обаче го оттегля в пленарното заседа-

---

[27] Пак там, с. 45.

[28] Пак там, 48–49.

[29] Това става ясно от с. 6 на Протокол от заседание на Конституционната комисия на 25.6.1991 г. Вж. http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/1991-06.25.pdf (достъп на 7.3.1991 г.). Предложението на Нора Ананиева е докладвано на с. 47 на Стенограма от 165-то заседание на VII ВНС. Вж. http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/1991_GNA_165_.pdf (достъп на 7.3.2024 г.).

ние на Седмото Велико народно събрание на 25.6.1991 г., като възприема аргументите, че има опасност „да се затрупа Конституционния съд с лични молби и жалби, и че трудно може да се постави тази бариера, която има в други системи – когато са изчерпани всякакви възможности“. Същевременно поставя акцент върху това, че новата конституция не успява да въведе института на „парламентарния защитник на човешките права, което би дало възможност да се отсяват жалбите и наистина принципните, най-съществените да отиват в Конституционния съд“[30].

Макар Нора Ананиева да оттегля предложението си, Петър Обретенов заявява пред народните представители в пленарна зала своята позиция „за“ индивидуалната конституционна жалба. Изтъква им два основни аргумента: първо, че „такава възможност съществува в други конституции“, и второ, само така може да се осъществи „докрай идеята за конституционен контрол“ и „Конституционният съд действително да бъде защитник на правата и свободите на гражданите“[31]. Запознава ги със своето предложение за конституционна разпоредба и уточнява, че неговата идея е гражданинът по своя инициатива да предизвика сезиране на Конституционния съд чрез съда, в който се разглежда неговото дело, а не за правомощие на върховните съдилища, каквото конституционният проект вече е заложил. Докладчикът Любен Корнезов обаче подчертава, че Конституционната комисия многократно е обсъждала този въпрос и е заела становището, че не следва да се разширява „неограничено“ възможността за сезиране на Конституционния съд, т. е. „не бива да се дава право“ извън вече определените органи[32].

Преди третото четене в заседание на Конституционната комисия на 2.7.1991 г. Петър Обретенов отново прави опит да постави въпроса за индивидуалната конституционна жалба – този път във връзка с разпоредбата за неотменимостта на основните права на гражданите (чл. 57 от проекта) да има „възможност за иск, който да достигне до Конституционния съд за защита на нарушени права по глава втора“[33]. Очаквано на предложението му се противопоставят с вече известната контра-теза, която Янаки Стоилов, народен представител от БСП и секретар на Конституционната комисия, формулира така: „Това е най-добрият начин да унищожите Кон-

[30] Стенограма от 165-то заседание на VII ВНС, с. 50.

[31] Стенограма от 165-то заседание на VII ВНС, с. 56.

[32] Пак там, 57–58.

[33] Вж. Протокол от заседание на Конституционната комисия на 2.7.1991 г., с.35 на: http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/1991-07.02.pdf (достъп на 7.3.2024 г.).

ституционния съд на първо време […] Като че ли е раничко да направим тази стъпка. Ние искаме изведнъж да извървим всичко, което други са направили за 50 години“[34]. Тази оценка, че българските граждани не са готови да имат достъп до конституционно правосъдие за защита на основните си права, остава непоклатима и до ден днешен.

И ако гражданите не успяват да получат никакъв достъп до Конституционния съд – дори и „по непряк път“ чрез съдилищата, в Конституцията от 1991 г., главният прокурор е снабден с максимума сезиращи правомощия неусетно и без никакви обсъждания преди второто четене. Прави впечатление, че в конституционните проекти, предложени за първо и второ гласуване на пленарно заседание на Седмото Велико народно събрание, сред субектите, сезиращи Конституционния съд, отсъства главният прокурор[35].

В заседанието на Конституционната комисия на 25 юни 1991 г. преди второто гласуване на Конституцията само Николай Павлов, народен представител от СДС, коментира предложението на Нора Ананиева за разширяване на правомощията на Конституционния съд до произнасяне за нарушени конституционни права и свободи на граждани така: „известна защита има при намесата на главния прокурор по отношение на граждански права, но не на персона, а на родови понятия. В проекта за Конституционния съд не е разработен изобщо този проблем – личността да бъде защитавана“[36]. Спас Мулетаров, народен представител от БСП и бивш заместник-главен прокурор, привежда отново вече познатата формула за противопоставяне на индивидуалната конституционна жалба, че новият орган „ще се превърне в парламентарна комисия към Народното събрание – за правата на човека“[37]. Така набързо от Конституционната комисия са отклонени предложението на Нора Ананиева и аналогично предложение – „гражданите имат право да сезират Конституционния съд за накърнени конституционни права“. По-късно същия ден на същото заседание става ясно, че е внесено предложение главният прокурор да сезира Конституционния съд в ограничен двегодишен срок от влизане

[34] Пак там.

[35] Вж. конституционен проект за първо четене от 14.5.1991 г. (чл. 154, ал. 3) на: http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/14.05.1991_Constitution%20First%20Draft.pdf; и конституционен проект за второ четене от 3.6.1991 г. (чл. 153, ал. 3) на: http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/03.06.1991_Constitution%20Second%20Draft.pdf (достъп на 7.3.2024 г.).

[36] Протокол от заседание на Конституционната комисия на 25.6.1991 г., с. 6.

[37] Пак там.

на закона в сила[38]. След кратко обсъждане Спас Мулетаров предлага главният прокурор да бъде добавен сред субектите с общи сезиращи правомощия и това се приема веднага[39]. Същият ден в пленарното заседание на Седмото Велико народно събрание Любен Корнезов докладва, че Конституционната комисия предлага и главният прокурор да има право да сезира Конституционния съд[40] и това е прието без никакви гласно изразени възражения, при гласували 239 народни представители, с 230 „за“, 1 „против“ и 8 „въздържали се“[41]. Така на второ четене на конституционния проект главният прокурор с лекота и без съществена дискусия е нареден до основните сезиращи субекти по отношение на Конституционния съд.

На финала през 1991 г. гражданите остават без пряк достъп до конституционно правосъдие и с минимален и условен непряк достъп през филтъра на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, които при установяване на несъответствие между закона и Конституцията спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд (чл. 150, ал. 2). Вместо това главният прокурор се оказва единственият друг едноличен орган в държавата, освен президента, с всички сезиращи правомощия и за това няма никакво рационално обяснение, освен наследеното от тоталитарната държава мислене, че съд и прокуратура са изравнени в конституционноправната рамка.

---

[38] Николай Павлов информира колегите си, че е предложено ново изречение към чл. 153, ал. 4: „Когато установят несъответствие между закон и Конституция, Върховният касационен и Върховният административен спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд. Право да отнесат спорни въпроси имат и председателят на Конституционния съд и главния прокурор в двегодишен срок от влизане на закона в сила“. Това предложение веднага е подкрепено и доразвито от Спас Мулетаров, народен представител от БСП. Вж. Протокол от заседание на Конституционната комисия на 25.6.1991 г., с. 6. Вж. http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/1991-06.25.pdf (достъп на 7.3.1991 г.).

[39] Пак там, с. 9. Спас Мулетаров се изказва така: „Ал. 4, където се предлагаше, се отнася при разглеждане на съдебни актове, правят спорове и се спира. Прокуратурата не върши това. Тъй като в ал. 3 се казва по инициатива на кого може да действува Конституционния съд във всички случаи и по-специално по т. 2 – установява противоконституционност между законите и другите актове – смятам, че ще бъде по-сполучливо от това, ако дойде в ал. 3, а именно Конституционният съд да си действува по инициатива на президента, Министерския съвет, най-малко една пета от народните представители, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор […]“.

[40] Вж. Стенограма от 165-то заседание на VII ВНС, с. 48. Вж. http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/1991_GNA_165_.pdf (достъп на 7.3.2024 г.).

[41] Пак там, 61–62.

Конституционните изменения през декември 2023 г. – решените и нерешените въпроси за достъпа до Конституционен съд

Неуспешен проект за нова конституция от септември 2020 г. предлага въвеждането на индивидуалната конституционна жалба с процедура на непряко сезиране чрез съда – последна инстанция, или пряко от засегнатия гражданин – в двумесечен срок от приключването на делото, ако съдът не е уважил неговата инициатива за сезиране на Конституционния съд, или самият гражданин не е имал възможност да инициира това, защото окончателният съдебен акт се основава на закон, който не е обсъждан от страните по делото[42].

Измененията на Конституцията в края на 2023 г. отново поставят на дневен ред въпросите за достъпа до конституционно правосъдие на две равнища: първо, за въвеждане на индивидуалната конституционна жалба, и второ, за ограничаване на сезиращите правомощия на главния прокурор до определени категории конституционни дела. В мотивите на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията, внесен в парламента на 28.7.2023 г.[43], са посочени две основни цели на реформата: първо, да се въведе „пряка индивидуална конституционна жалба“, осигуряваща граждански контрол върху дейността на парламента, и второ, да се създаде възможност и на съдилища от всички инстанции да сезират КС относно конституционността на закон, приложим по конкретно дело (непряка конституционна жалба). Интересното е, че в мотивите са споменати примерни филтри, свързани с предмета на жалбата, които обаче не се появяват по никакъв начин сред предложените нови конституционни разпоредби. Същевременно в тях няма никакво обяснение защо са огра-

[42] Вж. проект на Конституция на Република България, внесен на 2.9.2020 г., чл. 162, ал. 2: При съмнение за несъответствие между приложим закон и Конституцията, съдът, който разглежда делото като последна инстанция, по инициатива на заинтересованата страна или по свой почин спира съдебното производство и внася въпроса в Конституционния съд.
Член 162, ал. 3: Когато инициативата по ал. 2 не е била уважена от съда, или не е било възможно да бъде направена, тъй като окончателният съдебен акт е основан на закон, чието прилагане не е било обсъждано от страните, в двумесечен срок от приключване на делото, засегнатият гражданин или юридическо лице може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на приложения закон. Уважаването на искането е основание за възобновяване на съдебното производство.

[43] Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, сигн. № 49-354-01-93, от 28.7.2023 г. Вж. на https://www.parliament.bg/bills/49/49-354-01-83.pdf (достъп на 9.3.2024 г.).

ничени сезиращите правомощия на главния прокурор по отношение на Конституционния съд.

Ограничаването на възможността на главния прокурор да инициира конституционни дела е стъпка в правилната посока най-малко поради две причини. Първо, защото в демократичната и правова държава прокуратурата и адвокатурата, които защитават противоположните интереси на двете страни в наказателния процес, би следвало да имат поне приблизително изравнен статут във връзка с атакуването на действащите закони за противоконституционност. Както припомня Нора Ананиева, съдебните зали преди 1989 г. включват „подиум за съда и на него – извисяваща се катедра за прокурора“, докато „новата архитектура „свали“ тази трибуна на подиума, до трибуната на адвоката“, като с това дава израз и олицетворение на състезателния процес и акцентира върху „новата роля на защитата“[44].

Второ, възможността на българския главен прокурор да сезира Конституционния съд с искане за задължително тълкуване на Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 1) е без аналог в демократичните конституции в света. В резултат на своя сравнителноконституционен преглед на статута на прокурорите в държавите – членки на Европейския съюз Иванка Иванова обобщава, че в четири от тях на конституционно равнище е уредено правомощие на главния прокурор да сезира конституционния съд[45]. В нито една от тези юрисдикции обаче Конституционният съд (трибунал) няма правомощие да дава задължителни тълкувания на конституцията.

Прави впечатление, че в Португалия компетентността на Конституционния съд се простира не само до контрола за конституционосъобразност на нормите (всички, а не само законовите), но и за несъответствие на норми с такива с по-висша юридическа сила от различни порядъци на нормативната йерархия (чл. 281 „Абстрактен контрол за конституционосъобразност и законосъобразност“ от Конституцията на Португалската република), и това в голяма степен обяснява защо и прокурорът е нареден до президента, председателя на събранието, министър-председателя, омбудсмана, една десета от народните представители.

---

[44] Изказване на Нора Ананиева в Стенограма на „Конституцията на България 30 години по-късно, 2021 г.“, 14 май 2021 г., хотел „Балкан“, зала „Средец“, Български институт за правни инициативи, С., 2021, с. 26. Вж. на http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/STENOGRAMA_14.05.21.pdf

[45] Иванова, И. Сравнителноконституционен преглед на статута на прокурорите в държавите – членки на Европейския съюз. Studia Juris, 2/2022, 39–55, с. 48.

В Испания са разграничени, от една страна, субектите, оправомощени да подават жалби до Конституционния съд за обявяване на закони за противоконституционни – президент, правителство, омбудсман, петдесет народни представители, петдесет сенатори, асамблеите или изпълнителните органи на т. нар. автономни общности (чл. 161. 1. „а“ във вр. с чл. 162. 1. „а“ от Испанската конституция); от друга страна, субектите, оправомощени да подават индивидуални жалби за защита (*recursos de amparo*) срещу нарушаване на основни права и свободи, при условия и по начин, определени в закон – всяко физическо или юридическо лице с правен интерес, а също и Омбудсманът и Прокуратурата (Офисът на прокурора).

Единствено в Полша, която подобно на България е бивша социалистическа държава сателит към СССР, главният прокурор е изравнен с общи сезиращи правомощия по отношение на Конституционния съд. За разлика от България обаче полската конституция дава и на техния Комисар за граждански права идентични сезиращи правомощия, а не ги ограничава до противоконституционни закони, които нарушават основни права и свободи. Така е и в Португалия, а в Испания омбудсманът има повече сезиращи правомощия в сравнение с главния прокурор.

Същевременно и трите държави, които предвиждат сезиращи правомощия на главния прокурор по отношение на Конституционен съд – Испания, Португалия и Полша, са въвели пряката конституционна жалба[46] за разлика от България. Освен това през последните две десетилетия това уникално прокурорско правомощие се утвърждава като своего рода политически инструмент в ръцете на главния прокурор[47], с който той основно брани собствената си власт и се противопоставя на структурни реформи, които засягат прокуратурата, или имат за цел да засилят нейната отчетност[48].

---

[46] Вж. таблицата на държавите, в които е предвидена пряка индивидуална конституционна жалба, според проучването на Венецианската комисия 2009–2010 г. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Study. On individual access to constitutional justice, Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17–18 December 2010). Strasbourg. Strasbourg, 27 January 2011, Study No. 538 / 2009, CDL-AD (2010)039rev., 133–172, p. 160, 164.

[47] Вж. по-подробно Марчева, Д. Прокуратурата през призмата на конституционните дебати през 1991 година. Studia Juris, Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, 2/2022, 7–22, 7–8.

[48] Например: Искане на главния прокурор за тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията в частта ѝ „промени във формата на държавно устройство и на държавно управление“ във връзка с въпросите какво означават двата израза и кога са налице „промени във формата на държавно устройство и на държавно управление“ и по-конкретно извършват ли се: а) когато се премахва някой от основните елементи на установената от Конституцията държавна система; б) когато се

След конституционните изменения в края на 2023 г. значително е стеснен кръгът на сезиращите правомощия на главния прокурор до тези по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7 от Конституцията. Логично е той да инициира спорове за конституционността на политическите партии и сдружения, а също и тези за законността на избора на президент и вицепрезидент, или на народен представител, защото те се вписват във функциите на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията. Остава обаче нерешен въпросът за дисбаланса между сезиращите правомощия на главният прокурор, от една страна, и на Омбудсмана и Висшият адвокатски съвет, от друга, по отношение на актовете, които могат да атакуват като противоконституционни.

И след измененията на Конституцията през 2023 г. главният прокурор в България продължава да разполага с повече правомощия по отношение на Конституционния съд в сравнение с Омбудсмана и Висшия адвокатски съвет. Той може да оспорва на всякакви основания (а не само за нарушаване на права и свободи на граждани) като противоконституционни закони, други актове на Народното събрание, а също и актовете на президента.

променя конституционната система на държавата чрез преместване на даден конституционно установен орган от една част в друга част на държавната власт; в) когато се променят конституционните принципи на взаимоотношенията между конституционните органи на държавата, т.е. установения от Конституцията баланс между различни власти и конституционни органи в държавата; г) когато се променят конституционни правомощия на конституционни държавни органи (Решение № 3/10.4.2003 г. по к. д. № 22/2002 г. Искане на главния прокурор за даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 16, изр. 2 от Конституцията по въпроса за обхвата на израза „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“ (Решение № 6/6.6.2017 г. по к. д. № 15/2016 г.);

Искане на главния прокурор за тълкуване на чл. 103, ал. 1 от Конституция, понятията „държавна измяна“ и „нарушение на конституцията“ като основания за ангажиране на отговорността на президента, и на чл. 103, ал. 4 от Конституцията, изразът „не може да бъде възбудено наказателно преследване“ (Решение № 12/30.7.2020 г. по к. д. №1 2020 г.);

Искане на главния прокурор за обявяване на противоконституционност разпоредби от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, с които са отнети от управлението на прокуратурата държавните имоти, ползвани от Бюрото по защита на застрашени лица, и са предоставени на Министерството на правосъдието (Решение № 2/17.2.2022 г. по к. д. № 20/2021 г.);

Искане на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на нови разпоредби в Закона за съдебната власт, с които се закриват специализираните наказателни съдилища и прокуратури (Решение № 7/14.7.2022 г. по к. д. № 9/2022 г.);

Искане на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Правилника за организация и дейност на Народното събрание, свързани с участието на главния прокурор в парламентарните дебати за работата на прокуратурата и при формирането на законодателните политики в тази насока, включително задължението му при следващия си годишен доклад да отчете изпълнението на препоръките на Народното събрание (Решение № 6/12.7.2022 г. по к. д. № 6/2022 г.).

Много интересно е какви аргументи за запазване на широките сезиращи правомощия на главния прокурор са изтъкнати в конституционните дебати, проведени през есента на 2023 г. Професорът по конституционно право Пламен Киров подчертава, че прокуратурата не е адвокат на гражданите и юридическите лица, а на държавата и защитава публичните интереси в определени правни спорове, в които участва[49], и се противопоставя на „свеждането“ му до омбудсмана и до Висшия адвокатски съвет така:

> „Излиза, че той е един от защитниците на основните права, даже не на основните, а на правата и свободите на граждани. Защото конституционният текст и сега не борави достатъчно прецизно с понятието „основни права“ и „права и свободи на гражданите“. Основните права и свободи са онези, които са посочени предимно в глава втора на Конституцията, но и има и други, които са извън тази глава. И големият спор във всяко едно конституционно дело, когато има инициатива на Висшия адвокатски съвет или от омбудсмана, е дали всъщност става въпрос за защита на основните права, които са конституционно защитени, или за такива, които са производни на посочените в глава втора“[50].

Какво всъщност излиза по тази аргументативна линия, разгърната от Пламен Киров? Налице са ограничителни практики на Конституционния съд по отношение на правомощията да се атакуват като противоконституционни законите, нарушаващи права и свободи на гражданите, които са известни на всички. Правозащитните органи – омбудсман и Висш адвокатски съвет, нямат друг избор освен да ги „преглътнат“. В такава позиция обаче е изключено да се поставя главният прокурор, защото е „адвокат“ на държавата и охранява държавните или публичните интереси. В тази част от обосноваването има поне три дефекта.

Първо, прокурорът може и да се разглежда като адвокат на държавата в наказателния процес и другите съдопроизводства, в които по закон участва, но не и по принцип, не и в рамките на конституционна система. В нея всички органи, носители на публична власт, изразяват, формулират и защитават държавния и публичния интерес в различни конституционни

---

[49] Изказване на проф. Пламен Киров в Стенограма „Промените в Конституцията по отношение на съдебната власт – между възможното и необходимото“. Изказвания от конференцията, провела се на 19.9.2023 г. в Централен Военен клуб – София, Български институт за правни инициативи, 2023, 22–23. Вж. на http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Izkazvania_Konstitucia.pdf (достъп на 8.3.2024 г.). В същия смисъл, че прокурорът е „адвокат на държавата“ се изказва и Владимир Николов, председател на УС на Асоциацията на прокурорите в България (23–25).

[50] Пак там, с. 22.

процедури съответно на законодателство, осъществяване на вътрешна и външна политика, правораздаване и т. н.

Второ, държавният или публичният интерес е разтегливо понятие, с което са възможни много повече „интерпретативни“ игри, „лупинги“ и злоупотреби, в сравнение с всички нюанси на понятията за „права на човека“, „основни права и свободи“, „права и свободи на гражданите“. За последните е очевидно, че в контекста на защитата им пред конституционния съд, следва да се разглеждат като общ корпус, подлежащ на конституционна защита, а не като отделни разпоредби в определени глави от конституция, по които да се спори дали са в обхвата ѝ.

Трето, за разлика от държавните интереси, чиято защита не е в изключителния монопол нито на главния прокурор, нито на който и да е орган в конституционната система, „върховният принцип правата на личността“ са изведени като неоспорима конституционна ценност в преамбюла на Конституцията. Следователно, цялата реторика около конструкцията за главния прокурор като адвокат на държавата, защитаващ най-важните (публични) интереси в рамките на конституционните дебати, и поради това правомощията му не подлежат на ограничаване, не е построена върху валидна аргументация, а разчита на клишета за ролята на прокурора в наказателния процес, напълно неотносими към въпроса има ли място и какво е то по отношение на процедурите пред Конституционния съд.

Цялото обяснение защо не може главният прокурор да се изравнява с правозащитните органи в споровете за противоконституционност на закони всъщност разобличава по-тежката позиция, в която защитниците на основните права и свободи са поставени заради начина, по който Конституционният съд тълкува „права и свободи“, подлежащи на конституционна защита. Остава впечатлението, че това не е толкова проблемно, колкото би било това и главният прокурор да заеме идентично място по отношение на инициирането на конституционни дела.

В юриспруденцията на Конституционния съд е посочено, че това са „закрепените в Конституцията права, които са „всеобщи, неотменими и присъщи на всички граждани в това им качество“[51]. В Определение № 2

[51] Определение № 1 от 29.9.2020 г. на КС по к. д. № 8/2020 г. Вж. още Определение № 8 от 2.12.2010 г. по к. д. № 14 от 2010 г.: „[О]мбудсманът може да оспорва само закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите […] А това са закрепените в Конституцията права, които са присъщи и неотменими на човека и гражданина, като право на живот, лична свобода и неприкосновеност, на адвокатска защита, защита срещу посегателство върху честта, достойнство-

от 12.4.2016 г. на КС по к. д. 12/2015 г. подробно са разграничени гражданските и политическите права от социалните и икономическите права по отношение на обхвата на конституционния контрол.

От една страна, конституционната защита може да се инициира от Омбудсмана „във всички случаи, когато се нарушават лични и политически права на гражданите, така както са уредени на конституционно ниво, например: право на живот; забрана за изтезания; забрана на робството и принудителния труд; право на свобода и сигурност; право на справедлив съдебен процес; неналагане на наказание без закон; право на зачитане на личния и семейния живот; свобода на съвестта и религията и на изразяване на мнение; свобода на събранията и сдружаването; право на сключване на брак; право на ефективно средство за защита; забрана за дискриминация; забрана за злоупотреба с права; свободни избори; защита на собствеността, която включва забраната за ограничаване или лишаване от правото на собственост“. Какво прави впечатление при това изброяване? Макар да се сочи уредбата на личните и политическите права на конституционно ниво, всъщност те са изброени в поредността, в която са уредени в Европейската конвенция за правата на човека, а не в българската Конституция. В това определение Конституционният съд е предпочел да използва не само систематизацията, но и формулировките на Европейската конвенция за правата на човека, например „право на зачитане на личния и семейния живот“ (член 8 ЕКПЧ), вместо да се позове на далеч по-раздробената уредба в България – „лична неприкосновеност“ (чл. 30 от Конституцията), „неприкосновеност на личния живот“ и „право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот“ (чл. 32 от Конституцията), „неприкосновеност на жилището“ (чл. 33 от Конституцията), „свобода и тайна на кореспонденцията“ (чл. 34 от Конституцията). Интересното е също, че сред личните и политическите права е изброена забраната на робството и принудителния труд по член 4 ЕКПЧ, макар в българската конституция да няма и дума за забрана на робството, а забраната за принудителния труд да е в чл. 48, ал. 4 от Конституцията, т. е. систематично е уредена във връзка с правото на труд, което традиционно се определя като социално и икономическо право. Може да се предположи, че Конституционният съд стъпва върху по-добре систематизираната уредба на основните права и

то и доброто име, неприкосновеност на жилището, свобода и тайна на кореспонденцията и на другите съобщения, свобода на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и др. На омбудсмана не е предоставено правомощие да оспорва закон, с който се нарушават права на граждани, които произтичат от сключени от тях договори за услуги“.

свободи в европейската конвенция, и налага нейната матрица върху конституционната уредба на правата на гражданите. Не е ясно обаче защо отказва да стъпи и върху юридическия дискурс на същите тези права, така както се развива в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), а вместо това е склонен да търси всевъзможни аргументи, за да ограничава тяхната конституционна защита.

Този уклон е видим в разбирането за ограничения конституционен контрол по отношение на социалните и икономическите права, оправдан в Определение № 2 от 12.4.2016 г. на КС по к. д. 12/2015 г. с „тяхната аморфност, отсъствие на универсалност и силна зависимост от провежданите държавни политики за тяхната реализация“. Конституционният съд подчертава, че при тях следва да се зачита „законодателната преценка за разпределение на публичния ресурс“, която определя „материалното съдържание“ на социалните и икономическите права. В този контекст се тълкува, че омбудсманът не може да има „активна намеса“ и неговото правомощие да сезира Конституционния съд се разглежда като силно стеснено само до случаите, в които „законът съществено ограничава или отнема конституционно уредени и защитени социални и икономически права“, без да защитава „други по-висши конституционни ценности“ с въпросното ограничаване или отнемане.

Как на практика се прилага този тест може да се илюстрира с Решение № 3 от 27.6.2013 г. на КС по к. д. № 7/2013 г., в което се отхвърля искането на омбудсмана да се обяви за противоконституционен чл. 7, ал. 9 от Закона за семейните помощи за деца във връзка с използваната дума „жив“. Не са възприети доводите, че след като семейният доход е елиминиран като критерий за отпускането на семейната помощ за деца, които имат само един родител, то следва по еднакъв начин да се третират всички деца с един родител, а не само деца, на които един от родителите е починал. Според българския Конституционен съд обаче има съществена разлика „в положението на дете, което се отглежда от останалия жив родител, и родител, който не е сключил брак и отглежда сам детето си“. Счита, че за последните винаги е открита възможността за установяване на произхода му, включително чрез иск от детето чрез неговия законен представител“, който е в най-добър интерес на самото дете, защото го включва в определена система от родствени отношения със съответните лични и имуществени последици. Друго е случаят със смъртта на родител, която „автоматично прекратява“ отношенията с детето, което се отразява пряко на неговото емоционално и психическо състояние, което

налагало държавата да се намеси и да подпомогне отглеждането на детето, останало полусирак. Конституционният съд въобще не коментира психичното състояние на децата, които се отглеждат от един родител „поради друга причина“, не коментира възможните други причини, като например неустановен произход от бащата, а акцентира върху това, че тя разполага „с редица правни възможности да привлече и другия родител“. Анализът игнорира и факта, че децата полусираци все пак запазват цялата система от родствени отношения, свързани с починалия родител, което ги поставя в контекста на повече семейни връзки и грижа в сравнение с децата, които изначално имат само един родител. Така като предпоставя аксиоматично кое е в най-добър интерес на детето (да се установят всички негови родствени отношения), без да зачита основното право на личен и семеен живот и на детето, и на майката, и като игнорира изцяло тяхното психическо и емоционално състояние като ненуждаещо се от преценка, Конституционният съд оправдава установяването на диференциран режим в социалните права да получават семейни помощи за деца тези, които са с един починал родител, за разлика от тези, за които изначално се грижи само един родител.

В аргументите на Конституционния съд се предпоставя, че е в най-добър интерес на детето „самотните родители“ да използват „правните възможности“ за установяване на произхода на детето, за да привлекат към отглеждането на детето и другия родител. Като се има предвид обаче каква е системата от искове в българския Семеен кодекс по отношение на установяване и оспорване на произход[52], всъщност единствено искът за установяване на бащинство, предявен от майката или детето с неустановен произход от бащата, има за цел да създаде за първи път родствени връзки с бащата и неговото семейство. Всички останали искове са за оспорване на произход (по отношение на майката, записана в акта за раждане, или по отношение на съпруга на майката като баща на детето) и в този смисъл последиците от тяхното предявяване включват първо прекъсване на правна връзка по произход с един родител и неговото семейство и последващо създаване на нова връзка по произход, а оттам и на нова система от родствени връзки. Доколко е в най-добър интерес на детето да преминава през подобни поредица Конституционният съд не коментира в своето решение доколко е в най-добър интерес на детето да преминава през по-

[52] Семеен кодекс, членове 60–63.

добнаи поредица от искове. Макар и да борави с полово неутрален израз като „самотен родител“, конституционните съдии всъщност имат предвид „самотните майки“ и техните правни възможности за установяване на бащинството на техните деца. Тук прозират скритите предразсъдъци по отношение на самотните майки, които в миналото са стигматизирани заради това, че раждат деца вън от брачна връзка, а днес – заради това, че не използват предоставените им „правни възможности“ да установят бащиния произход на своите деца и да търсят издръжка от бащата, за да не тежат върху бюджета на държавата.

Заслужава да бъде отбелязан и начинът, по който конституционните съдии се опитват да прикрият своите предразсъдъци, че самотните майки не действат в интерес на детето, след като не установяват произхода от бащата или не търсят издръжка след развод, като ги назовават с по-общата и неутрална категория „самотни родители“. Внимателният анализ на приведените аргументи в Решение № 3 от 27.6.2013 г. на КС по к. д. № 7/2013 г. ясно сочи, че се мисли за самотните майки, а не за самотните бащи, когато се споменават правните им възможности да установяват произход. Това е така, защото исковете за установяване на произход от майка (чл. 60, ал. 3 от Семейния кодекс) или исковете за оспорване на бащинство (чл. 62, ал. 1 и 2 от Семейния кодекс) във всички случаи са свързвани с прекратяване на вече установена правна връзка на произход и съответна система от родствени отношения и произтичащите от това задължения за гледане и издръжка на детето. А такава една последица не се вписва в тезата на Конституционния съд за правните възможности за установяване на произход с цел създаване не съответни родствени връзки, които да се привлекат за полагане на грижи за детето. Освен че не се диференцират различните последици от упражняването на отделните искове, свързани с произхода на детето, не се отчита и тяхното въздействие върху правото на личен и семеен живот на родителя и детето.

Така в дискурса на Конституционния съд по отношение на социалните и икономически права на гражданите изкристализират поне два основни проблема, които възпрепятстват неговото утвърждаване като съд по правата на човека: Първо, схематичност в класификациите на правата и липса на чувствителност към различните контексти, в които те се нуждаят от конституционна защита. Второ, традиционни предразсъдъци на конституционните съдии към определени категории граждани, които

предопределят и начина, по който се мислят техните права и се оправдава тяхното изключване от основни права[53].

Тези проблеми стават особено видими през решението на Европейския съд по правата на човека по делото *Йочева и Ганева срещу България*[54], в което е разгледана жалбата на първата жалбоподателка относно изключването на нейните деца с неизвестен произход от бащата от семейните помощи за деца с един жив родител (по чл. 7, ал. 9 от Закона за семейните помощи за деца) и възникващото от това дискриминационно отношение. За разлика от българския Конституционен съд, който смята, че реализацията на социалните и икономически права е оставена на дискрецията на държавните политики за разпределение на публичния ресурс, и защитата им се свежда до контрол да не бъдат „съществено ограничавани или отнемани“, европейският съд ги разглежда в цялостната система на защита на човешките права, включително като изключва структурна дискриминация и гарантира зачитането на правото на личен и семеен живот. ЕСПЧ подчертава, че широката свобода на преценка в рамките на икономическата или социалната политика не оправдава приемането на закони или практики, които нарушават забраната за дискриминация и отговарят на изискването за пропорционалност[55].

В делото *Йочева и Ганева срещу България* ЕСПЧ отбелязва, че първата жалбоподателка е третирана по различен начин на две основания[56]: първо, по отношение на нейния пол, и второ, на нейното семейно положение. Обикновено майчинството се определя със самия акт на раждане на детето и в повечето случаи остава неустановен произхода от бащата, което поставя самотната майка в много по-тежка позиция да изпълни документалните изисквания на закона за установяване на произход в сравнение със самотния баща. Съдът обръща внимание, че самото тълкуване на израза „един жив родител“ в ограничения смисъл на „един

[53] В настоящия анализ са разобличени скритите предразсъдъци по отношение на самотните майки и изключването на техните деца от системата на семейни помощи за деца с един жив родител. Предразсъдъци, прикрити зад „традиционни ценности“ или т. нар. „традиционно семейство“, могат да бъдат изведени и обосновани и в редица други решения на Конституционния съд, най-знаковите от които са това, че Истанбулската конвенция е обявена за противоконституционна (Решение № 13 от 27.7.2018 г. на КС по к. д. № 3/2018 г.), и тълкувателното решение, че полът е само биологичен според българската конституция (Решение № 15 от 26.10.2021 г. на КС по к. д. № 6/2021 г).

[54] Решение от 11.5. 2021 г. по дело Йочева и Ганева срещу България, ЕСПЧ, Жалби № 18592/15 и 43863/15.

[55] Пак там, т. 101, т. 123.

[56] Пак там, т. 110–112.

преживял родител“, предпоставящо другият да е починал, всъщност се опира на едно „остаряло и стереотипно разбиране, че в семейството трябва задължително да има двама законни родители“[57]. ЕСПЧ коментира, че „стереотипи от този тип, изискващи законово установени отношения и с двамата родители в едно семейство, не могат да се считат за достатъчна обосновка на разликата в проявеното отношение в по-голяма степен от стереотипите, основани на раса, пол, цвят на кожата или сексуална ориентация“[58]. За разлика от българските власти, европейският съд не счита, че от жалбоподателката следва да се изисква да предприеме стъпки да разкрие самоличността на бащата на децата си – да поиска от него да ги припознае или да заведе иск за установяване на бащинство срещу него[59], за да бъде равно третирано нейното семейство спрямо семействата с деца, които имат установен произход и от двамата родители. В този контекст анализът на ЕСПЧ е следният:

> „Следователно, поставянето на възможността за получаване на помощта под условие за разкриване на интимна информация за жалбоподателката и/или предприемане на правни стъпки по съдебен път за установяване на бащинството на децата, при положение че всичко това попада пряко в сферата на нейния личен живот и самата тя не желае да го прави, означава обвързване на пълното упражняване на правото ѝ на зачитане на нейния семеен живот с това да се откаже от упражняването на правото си на зачитане на нейната социална и лична идентичност и психологическа неприкосновеност, като всички тези права са защитени съгласно член 8 от Конвенцията“[60].

Логично изводът е, че подобно изискване няма как да се счита за обективно оправдано. ЕСПЧ допълнително извежда и контрааргументи срещу обосновката (съдържаща се и в Решение № 3 от 27.6.2013 г. на КС по к. д. № 7/2013 г.), че децата с неизвестен баща се намират в по-добро положение от децата с един починал родител, защото, първо, тя не отчита „цялата гама от други заобикалящи и относими обстоятелства, които неизбежно варират значително в отделните случаи“[61]; и второ, може да се твърди, че децата с неустановен произход от бащата се намират в по-неблагоприятна ситуация, например защото не могат да бъдат законни

[57] Пак там, ключовите думи към решението.
[58] Пак там, т. 116.
[59] Пак там, т. 117.
[60] Пак там.
[61] Пак там, т. 118.

наследници на бащите си, като същевременно „в обективен план те са лишени от грижите и защитата на един от родителите си по същия начин като децата, чийто родител е починал“[62].

В решението по делото *Йочева и Ганева срещу България* ЕСПЧ методично и последователно отхвърля стереотипите, които стоят в основата на структурната дискриминация в България на самотните майки и техните деца с неустановен произход от бащата в системата на семейните помощи за деца. В абстрактния контрол за съответствието на дефиницията „деца с един жив родител“ в Закона за семейните помощи за деца Конституционният съд се плъзга по повърхността на остарели стереотипи за семейството като състоящо се задължително от двама родители и не успява да изпълни своята задача да предостави конституционна защита на социалните права, да предотврати дискриминация и да зачете основното право на личен и семеен живот. Макар и българският Конституционен съд, и Европейския съд по правата на човека да излизат от една и съща изходна точка за широката свобода на преценка на държавите какви икономически и социални политики да реализират, аргументациите им се оказват не само фрапиращо различни, но и водещи до противоположни изводи. Също така те са илюстративни и за дефицитите на абстрактния контрол за противоконституционност на законите, нарушаващи права и свободите на гражданите в България, който изначално няма как да бъде достатъчно чувствителен към контекста на личната ситуация и да осигури пълноценна и цялостна защита на човешките права, разглеждани като комплексна цялост.

Всъщност липсата на индивидуален достъп до конституционно правосъдие е по-скоро изключение в Европа, в която огромното мнозинство от държавите предвиждат механизми от този порядък[63]. Има и нещо друго – след като е лишен от възможността да осъществява конституционно правосъдие в закрила на правата и свободите на гражданите по техни

[62] Пак там.

[63] Според изследването на Венецианската комисия за индивидуалния достъп до конституционно правосъдие от 2010 г. форма на пряк индивидуален достъп има в Андора, Армения, Австрия, Азербайджан, Белгия, Босна и Херцеговина, Хърватия, Кипър, Чехия, Дания, Естония, Финландия, Грузия, Германия, Гърция, Унгария, Исландия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Лихтенщайн, Люксембург, Малта, Монако, Черна гора, Нидерландия, Норвегия, Полша, Португалия, Румъния, Русия, Сан Марино, Сърбия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Украйна. Вж. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Study. On individual access to constitutional justice, Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17–18 December 2010), Цит. съч., 133–172.

индивидуални жалби, българският КС се оказва в значителна степен осакатен не само от гледна точка на задълбочеността на юриспруденцията, но и от гледна точка на неговия авторитет в сравнение с ЕСПЧ.

Измененията на конституцията през 2023 г. не успяха да мотивират и въведат пряката индивидуална конституционна жалба, заради липсата на предварително изработена концепция и филтри за нейната допустимост пред Конституционния съд. Конституционната реформа постига само разширяване на възможността за неговото сезиране от всеки съд по своя инициатива или по искане на страна по делото. Неясно защо обаче в чл. 150, ал. 2, изр. 2 от Конституцията се въвежда правилото, че производството по делото продължава и само съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебен акт след приключване на производството пред Конституционния съд. По този начин от съда, инициирал спора за противоконституционност на закон, се очаква да приложи въпросния закон, въпреки своето вече формирано вътрешно убеждение, че същият не следва да се приложи. С това се обезличава и идеята за правозащитната функция на съдебната власт по смисъла на чл. 117, ал. 1 от Конституцията, и за ролята на независимия съд за осигуряване и гарантиране на конституционния принцип на правовата държава.

Всъщност и последните конституционни реформи не успяват радикално да преобърнат концепцията за Конституционния съд в съответствие с това, което още в средата на 90-те години на XX в. Нено Неновски извежда като първостепенно направление в дейността на всяка конституционна юрисдикция – закрилата на основните права. Няколко години след дебатите в Седмото Велико народно събрание в своите теоретични трудове той преосмисля позицията си по отношение на конституционната жалба и я обосновава по един превъзходен начин във връзка с идеята за достойнството на човека:

> „[К]онституционната жалба е реалното крайно (от гледна точка на вътрешния правов ред) средство за **лична и пряка** (!) защита на правата. Средство, което позволява на човека и гражданина да се бори юридически **докрай** за правата си и което е в унисон с високата идея за неговото достойнство. Конституционната жалба, по-нататък, сама по себе си като възможност ще оказва превантивно въздействие против нарушаването на правата. Реално прилагана, тя ще доведе и до повишаване престижа на конституционната юрисдикция, до утвърждаване на отношението към нея като към съд, а не като към политически (или политизиран) орган, за което допринася в частност това, че субектите, които засега могат да имат инициатива да

задвижват дейността на съда, са предимно политически. Допускането на конституционната жалба ще означава доразвиване и укрепване на правото на защита като основно право“[64].

Така Нено Неновски, който обосновава в конституционните дебати на 19.2.1991 г. пред Емилия Друмева, че въпросът с достъпа на гражданите до Конституционния съд не е необходимо да бъде решен непременно с пряка жалба, а може да се опосредства по други канали на сезиращи субекти, като например Омбудсмана, няколко години по-късно застава на диаметрално противоположна позиция.

Тази радикалната промяна в теоретичното виждане на Конституционния съд като съд по правата на човека е важна стъпка в академичната литература от края на XX в. и началото на XXI в. Конституционноправната литература се разделя между виждания за пряката индивидуална жалба и непряк достъп на гражданите до конституционно правосъдие чрез съдилищата. Повече от тридесет години след приемането на демократичната конституция със същата сила тежат опасенията, че прекият достъп ще наводни и парализира дейността на Конституционния съд. Това е и основната причина пряката жалба, предложена сред конституционните изменения през 2023 г., да не се обсъжда сериозно от експертите и народните представители и в крайна сметка да не е въведена в България.

Заключение

Какъв е пътят оттук нататък за утвърждаването на българския конституционен съд като юрисдикция за защита на основните права? На първо място, практиката по новото сезиращо правомощие на съдилищата да оспорват противоконституционни закони носи огромен потенциал и очакване конституционното правосъдие да натежи в правозащитна посока и коренно да промени своя характер през призмата на индивидуалните казуси. На второ място, самата теория следва да анализира конституционните права в неразривната им връзка с основните права и свободи, закрепени в международните договори[65], а също и да анализира юриспруденцията на

[64] Неновски, Н. Конституционния съд …, с. 186.

[65] Такъв подход последователно провежда в своите изследвания Радослава Янкулова. Вж. Янкулова, Р. Правата на децата и мястото им в българския конституционен модел. Правна мисъл, 2/2015, 3–23; Янкулова, Р. Избирателни права и за хората с интелектуални увреждания и психично-здравни проблеми? Правна мисъл, 3/2016, 20–38; Янкулова, Р. Избирателни права за лица с

Конституционния съд в сравнителен план с практиката на ЕСПЧ[66], така че радикално да се промени академичния стандарт за тълкуване и прилагане на правата и свободите в националния конституционен контекст.

Библиография

Белов, М. Конституционният съд като съд по правата на човека? Състояние на системата за достъп до Конституционен съд на Република България във връзка със защитата на правата на човека и предложенията за нейната реформа. Във Вълчев, Д., М. Белов (сб.) Правовата държава в България. Актуални проблеми в областта на конституционното правосъдие и съдебната власт. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2021, 56–98.

Белов, М., М. Димитрова. Дебатът върху способите за защита правата на човека пред Конституционния съд в България в периода 1989–2020 г. Във: Вълчев, Д., М. Белов (сб.) Правовата държава в България. Актуални проблеми в областта на конституционното правосъдие и съдебната власт. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2021, 17–55.

Георгиева, Р. Децентрализацията като тенденция в развитието на европейския модел на конституционно правосъдие. Научни трудове на Института за държавата и правото, 2016, т. 14, 102–112.

Георгиева, Р. Достъп до конституционно правосъдие чрез съдилищата в Европейския съюз. Адвокатски преглед, 6/2020, 3–25.

Гочев, Д. Конституционната жалба – една недостъпна възможност за българина. Общество и право, 4/2001, 2–3.

Гоцев, В. Да се разшири възможността за сезиране на КС (Изказване на Експертна кръгла маса „Индивидуалната конституционна жалба – за и против“, 28 февруари 2014). – Общество и право, 2014, бр. 6, 40–42.

Друмева, Е. Индивидуална правна закрила и конституционно правосъдие, Юридически свят, 2006, № 1, 11–24.

Друмева, Е. Налице е дефицит в закрилата на основните права (Изказване на Експертна кръгла маса „Индивидуалната конституционна жалба – за и против“, 28 февруари 2014 г.). Общество и право, 6/2014, 22–23.

интелектуални затруднения и психично-здравни проблеми – международни стандарти. Правна мисъл, 2/2019, 47–68.

[66] Вж. дисертационния труд на Мария Димитрова „Принципът на пропорционалност при защита на основните права“, глава четвърта, защитен в СУ „Св. Климент Охридски“ на 12.3.2024 г.

Иванова, И. Сравнителноконституционен преглед на статута на прокурорите в държавите – членки на Европейския съюз. Studia Juris, 2/2022, 39–55.

Марчева, Д. Прокуратурата през призмата на конституционните дебати през 1991 година. Studia Juris, Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, 2/2022, 7–22, 7–8.

Марчева, Д. Дебатите за съдебната власт при създаването на Конституцията от 1991 година. Сборник с интервюта, извадки от архиви, коментари и анализ. С.: НБУ, 2024.

Методиев, В., Л. Стоянов. Българските конституции и конституционни проекти (2-ро прераб. и доп. издание). С.: Изд. къща „Петър Берон“, Агенция „Прима“, 2003.

Михайлова, Е. Тоталитарната държава и право 1944–1989. С.: НБУ, 2016.

Мръчков, В. Индивидуалната жалба трябва да бъде въведена с промяна в Конституцията. Общество и право, 6/2014, 43–45.

Неновски, Н. Правата на личността в Конституцията на Република България от 1991 г. Правна мисъл, 1/1995, 3–13.

Неновски, Н. За понятието „конституционно правосъдие“. Съвременно право, 6/1997, 20–31.

Неновски, Н. Конституционния съд на Република България и закрилата на основните права. Юридически свят, 2/2000, 185–191.

Орманджиев, Х. Индивидуалната конституционна жалба като способ за защита правата на гражданите. С.: Сиела, 2023.

Пенев, П. Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие – проблеми и перспектива. С.: ИК „Светулка 44“, 2013.

Пенев, П. Българското конституционно правосъдие и защитата на основните права. Адвокатски преглед, 12/2013, 24–35.

Танчев, Е. Към въвеждане на пряк достъп до КС в българския конституционен модел. Общество и право, 6/2014, 24–32.

Танчев, Е. Функциите на Конституционния съд и пряката конституционна жалба в контекста на същността на контрола за конституционност. Конституционни изследвания 2014–2015 г.: 25 години демократична трансформация в Република България, 2017, 13–43.

Цеков, А. Непряката конституционна жалба във френското конституционно правосъдие: анализ в контекста на промените в конституционното правосъдие във Франция в рамките на Петата република. Съвременно право, 3/2018, 87–104.

Янкулова, Р. Кръгла маса „Конституционната жалба и закрилата на конституционните права“. Правна мисъл, 4/2013, 106–111.

Янкулова, Р. Правата на децата и мястото им в българския конституционен модел. Правна мисъл, 2/2015, 3–23.

Янкулова, Р. Избирателни права и за хората с интелектуални увреждания и психично-здравни проблеми? Правна мисъл, 3/2016, 20–38.

Янкулова, Р. Избирателни права за лица с интелектуални затруднения и психично-здравни проблеми – международни стандарти. Правна мисъл, 2/2019, 47–68.

Янкулова, Р. Конституционното правосъдие и защитата на основните права. С.: Сиела, 2020.

Ключови думи:
злоупотреба с право, съдебна практика, Съд на ЕС, правна терминология

Keywords:
Abuse of Law/Rights, Case-law, Court of Justice of the European Union, Legal Terminology

Katerina Yocheva

Abuse of Law in the Case-Law of the Court of Justice of the European Union

In the paper under consideration is the prohibition of abuse of law in the case-law of the Court of Justice of the European union (CJEU). Under particular consideration is the legal terminology, used in this area, which differs from the similar terminology, used on the national level. Further on the paper tackles with the types of abuse of EU law as well as the test applied by the Court to verify whether such an abuse exists and the legal consequences of such an abuse.

Assoc. Prof. Katerina Yocheva, Ph. D.

Member of the Law Department of New Bulgarian University

e-mail: kyocheva@nbu.bg

Associate Professor and Lecturer of Public International Law and EU Law

Areas of specialization: Public international law, EU law, International trade law, Comparative law, International relations and Legal linguistics

Author of monographs, studies and articles in professional periodicals in Bulgaria and abroad

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.5

Катерина Йочева

Злоупотребата с право в практиката на Съда на Европейския съюз

В статията се разглежда развитието на забраната на злоупотребата с право в практиката на Съда на ЕО/ЕС. По-специално се разглежда правната терминология, която се използва в тази област, която се различава от сходната терминология, използвана на национално равнище. По-нататък в статията се разглеждат видовете злоупотреба с правото на ЕС, проверката на Съда за наличие на злоупотреба, както и правните последици от подобна злоупотреба.

„[п]онятието за злоупотреба с право
от дълго време присъства в правото на ЕС“.
Miguel Poiares Maduro[1]

Въведение

Няколко дела в Съда на Европейския съюз („Съдът“) са превърнали принципа за забрана на злоупотребата с право в един от най-обсъжданите и релевантни съвременни проблеми на правото на Европейския съюз („ЕС“). Въпреки че подобно на разглежданото понятие се открива във всяка правна система, понятието за злоупотреба с право остава противоречиво.

През последните години се прокарва настоятелно идеята, че съществува общ принцип на правото на ЕС, според който злоупотребата с право се забранява. С основание в доктрината се твърди, че самият Съд на Европейския съюз (който до 1 декември 2009 г. се нарича Съд на Ев-

[1] Бивш генерален адвокат в Съда на ЕС, цит. по Prohibition of Abuse of Law, A New General Principle of EU Law? Editors: Rita de la Feria, Stefan Vogenauer, Hart Publishing, 2011, с. VIII. Настоящата статия е публикувана първоначално като доклад от конференция в Сборник с доклади от 5-th International Scientific Conference Ohrid School of Law – 2019, 9–12 May, Ohrid 2019, т. 10, Стоби трейд, 2020, 259–272.

ропейските общности) дава утвърдителен отговор на този въпрос още в решението си по дело Kofoed[2] от 2007 г., в т. 38 от което се посочва:

„общия принцип на общностното право за забрана на злоупотребата с право [abuse of rights/abus de droit]. Правните субекти не могат да се позовават на нормите на общностното право с цел злоупотреба или измама. Прилагането на същите не може да се разпростре така, че да обхване злоупотреби, тоест транзакции, които са извършени не в рамките на обичайните търговски сделки, а единствено с цел злоупотреба с предимствата, предвидени в общностното право“.

Въпреки това точният обхват, съдържанието и ограниченията на забраната на злоупотреба с право далеч не са достатъчно уредени. Също така все още не съществува пълно съгласие, че тази забрана наистина представлява общ принцип на правото на ЕС[3].

Развитие на забраната на злоупотребата с право в съдебната практика

Забраната на злоупотребата с право се развива в практиката на Съда от 1974 г., т. е. има вече над 50 годишна история. Като начална точка на тази практика най-общо се разглежда дело 33/74 Van Binsbergen/Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid в областта на свободното предоставяне на услуги[4], въпреки че думата „злоупотреба“ не се използва в това решение. Така идеята за ограничаването на практики по злоупотреба възниква в контекста на свободното движение на услуги, но впоследствие на нея се прави позоваване в много други области от правото на ЕС[5]. Така например в своето решение по дело Centros от 1999 г. Съдът на ЕС препраща към дълъг списък от решения, в които се разглеждат претендирани случаи на злоупотреба с право при останалите основни свободи (свободата на установяване, свободното движение на стоки и свободното движение на работници) и в които се прави преценка за потенциални

[2] Вж. решение от 5 юли 2007 г., Hans Markus Kofoed/Skatteministeriet, C-321/05, EU:C:2007:408.

[3] Вж. Stefan Vogenauer, The Prohibition of Abuse of Law: An Emerging General Principle of EU Law, в Prohibition of Abuse of Law, A New General Principle of EU Law? Editors: Rita de la Feria, Stefan Vogenauer, Hart Publishing, 2011, с. 521.

[4] Вж. решение от 3 декември 1974 г., Van Binsbergen/Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, 33–74, EU:C:1974:131.

[5] Цялостен преглед на тези области вж. в Rita de la Feria, “Prohibition of Abuse of (Community) Law: The Creation of a New General Principle of EC Law through Tax” (2008) 45 Common Market Law Review, p. 395.

практики на злоупотреба в областта на социалното осигуряване, общата селскостопанска политика и дружественото право[6].

От този първоначален момент нататък Съдът разширява обхвата на забраната за злоупотреба с право и към други области и най-вече в областта на данъчното право[7]. За ключово в тази област се приема решението на Съда по дело Halifax и други[8]. Последващи ключови съдебни решения в тази област са Cadbury Schweppes[9], Thin Cap[10] и Glaxo Wellcome[11].

Решението по дело Centros от 1999 г. по този начин се явява първото от поредица от знакови съдебни решения, в които постепенно се пояснява съдържанието на забраната за злоупотреба с право до днешни дни. Освен вече посочените знакови решения в данъчната област, по-специално трябва да се отбележат и решенията по дело Emsland-Stärke[12] в областта на земеделието и решение по дело C-425/06 Ministero dell'Economia e delle Finanze срещу Part Service Srl.[13] също в данъчната област.

По този начин Съдът постепенно формира чрез практиката си забрана на злоупотребата с право.

Подобна забрана на злоупотребата с право към 2024 г. отсъства на равнище класическо първично право на ЕС („Договорите"), като отделни релевантни разпоредби се откриват във вторичното право на ЕС, които се приемат по-скоро за отражение на забраната, съдържаща се в практиката на Съда.

На равнище сравнително по-ново и издигнато в ранг на първично право на ЕС обаче се открива една разпоредба, съдържаща по-широка

---

[6] Вж. решение от 9 март 1999 г., Centros Ltd/Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, C-212/97, EU:C:1999:126, т. 24.

[7] Вж. Koen Lenaerts, The Concept of 'Abuse of Law' in the Case Law of the European Court of Justice on Direct Taxation, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2015, Vol. 22, issue 3, 329–351.

[8] Вж. решение от 21 февруари 2006 г., Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd и County Wide Property Investments Ltd/Commissioners of Customs & Excise, C-255/02, EU:C:2006:121.

[9] Решение от 12 септември 2006 г., Cadbury Schweppes plc и Cadbury Schweppes Overseas Ltd/Commissioners of Inland Revenue, C-196/04, EU:C:2006:544.

[10] Решение от 13 март 2007 г., Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation/Commissioners of Inland Revenue, C-524/04, EU:C:2007:161.

[11] Решение от 17 септември 2009 г., Glaxo Wellcome GmbH & Co. KG/Finanzamt München II, C-182/08, EU:C:2009:559.

[12] Решение от 14 декември 2000 г., Emsland-Stärke GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-110/99, EU:C:2000:695.

[13] Решение от 21 февруари 2008 г., Ministero dell'Economia e delle Finanze срещу Part Service Srl., C-425/06, EU:C:2008:108.

забрана на злоупотребата по-специално с основните права на ЕС и това е разпоредбата на член 54 от Хартата на основните права на ЕС[14], озаглавена „Забрана на злоупотребата с право [abuse of rights/abus de droit]“. Тя гласи:

„Никоя от разпоредбите на настоящата Харта не трябва да се тълкува като даваща право да се извършва дейност или действие, които имат за цел погазване на признати в настоящата Харта права или свободи, или да се ограничават правата и свободите в по-голяма степен от предвидената в настоящата Харта“.

Тази разпоредба обаче до 2019 г. е имала ограничено значение[15].

Използвана терминология

В тази област от правото на ЕС преобладава терминологично несъответствие и непрецизност, което затруднява разглеждането на въпроси за забраната на злоупотребата с право.

Забраната се изразява с различни сродни, но не идентични термини.

В практиката на Съда се среща употреба на следните разнообразни термини на английски език[16] за случаите на злоупотреба:

– abuse of law [abus de droit][17],
– misuse of law [abus de droit/злоупотреба с право][18],
– abuse of rights [abus de droit][19],
– abusive practices [pratiques abusives/практики, представляващи злоупотреба][20],

[14] Консолидирана версия в ОВ C 202, 7.6.2016 г., 389–405. За правната сила на Хартата, равняваща се на първично право, вж. Йочева, К. Хартата на основните права на Европейския съюз в съдебната практика на Съда на ЕС (2009–2014 г.) В Сборник на УНСС, Юридически факултет, Годишна научна конференция 2012 Европейското бъдеще на България. Правни аспекти, 90–91.

[15] Вж. обосновка на причините за това в Anthony Arnull, What is a General Principle of EU Law? В Prohibition of Abuse of Law, A New General Principle of EU Law? Editors: Rita de la Feria, Stefan Vogenauer, Hart Publishing, 2011, с. 22.

[16] Посочвам за пълнота и наличните версии на френски и български език, където съществуват.

[17] Вж. заключението на генерален адвокат Maduro по дело Halifax, цитирано в бел. под линия по-горе, EU:C:2005:200, т. 71.

[18] Вж. заключението на генерален адвокат Kokott по дело Kofoed, цитирано в бел. под линия по-горе, EU:C:2007:86, т. 67.

[19] Вж. заключението на генерален адвокат Léger по дело Cadbury Schweppes, цитирано в бел. под линия по-горе, EU:C:2006:278, т. 118.

[20] Вж. решение по дело Halifax, цитирано по-горе, т. 70 и решение по дело Cadbury Schweppes, цитирано по-горе, т. 55.

– abusive reliance [recours abusive][21],

– abuse [pratique abusive][22].

Трудността при работа със съдебната практика произтича и от употребата в същата линия на мотивиране и на сходни понятия на английски език като:

– circumvention – circumvent legislation [tourner une législation][23] или circumvent the provisions [contourner les dispositions][24],

– avoidance – for the purpose of avoiding the […] rules [en vue de se soustraire aux règles][25],

– evasion – attempting wrongly to evade [tentent de se soustraire abusivement à][26],

– fraud – to prevent individuals from improperly or fraudulently taking advantage of provisions of Community law [les justiciables ne sauraient abusivement ou frauduleusement se prévaloir des normes communautaires/правните субекти да се позовават на общностните норми с цел злоупотреба или измама][27],

– improperly taking advantage of provisions of Community law [abusivement se prévaloir des normes du droit communautaire/не могат да се позовават на нормите на общностното право с цел злоупотреба][28],

– wholly artificial arrangements [montages purement artificiels/напълно изкуствени схеми][29].

Затруднения произтичат и от факта, че не винаги става ясно дали посочените по-горе понятия се използват като синонимни на злоупотреба,

[21] Вж. заключението на генерален адвокат Stix-Hackl по дело Fidium Finanz AG/Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, EU:C:2006:182, т. 80 и 81.

[22] Вж. решение по дело Emsland-Stärke, цитирано в бел. под линия по-горе, т. 52.

[23] Вж. решение от 10 януари 1985 г., Association des Centres distributeurs Édouard Leclerc и други/SARL Au blé vert и други, 229/83, EU:C:1985:1, т.27.

[24] Вж. решение от 23 септември 2003 г., Secretary of State for the Home Department/Hacene Akrich, C-109/01, EU:C:2003:491, т. 57.

[25] Вж. решение по дело Van Binsbergen, цитирано в бел. под линия по-горе, т. 13.

[26] Вж. решение от 7 февруари 1979 г., J. Knoors/Staatssecretaris van Economische Zaken, 115/78, EU:C:1979:31, т. 25.

[27] Вж. решение по дело Centros, цитирано по-горе, т. 24.

[28] Пак там, както и решение по дело Kofoed, цитирано по-горе, т. 38.

[29] Вж. решение по дело Cadbury Schweppes, цитирано по-горе, т. 55.

дали става въпрос за сходни понятия или доктрини, които се различават от злоупотребата и следва да се отграничават от нея.

До голяма степен объркването произтича от мултиезичното естество на ЕС[30] и на самата дейност на Съда на ЕС, който работи на всички 24 (към 2024 г.) официални езици на Европейския съюз[31]. Освен това, допълнителни неясноти се пораждат и поради разнообразната уредба в отделните национални правни системи на държавите членки относно разнообразие от форми за злоупотреба, избягване, измама и заобикаляне на правото, както и от различната правна терминология в тези системи, която придава различно значение на подобни понятия. Често дори съществува неразбирателство на национално равнище относно точното значение на подобни понятия и относно тяхното разграничаване. При превода на тези понятия от един официален език на ЕС на друг е почти невъзможно да се постигне терминологична точност. Следователно, напълно споделям извода на Stefan Vogenauer, че неясната терминология на правото на ЕС просто отразява „семантичното богатство“, преобладаващо в националните правни системи[32]. Съгласна съм и с неговата теза, че е желателно по-високо езиково съответствие на правото на ЕС в тази област с цел да се намали потенциалната опасност от объркване[33]. За тази цел следва да се изработи определение на равнище ЕС за злоупотреба без позоваване на установената правна терминология в отделните държави членки. Както поддържа в практиката си самият Съд на ЕС:

„Следва също да се отбележи, че дори при пълно съответствие между текстовете на различните езици общностното право използва терминология, която е специфична за него. В допълнение следва да бъде подчертано, че правните понятия нямат непременно едно и също съдържание в общностното право и в различните национални правни системи“[34].

---

[30] Вж. Йочева, К. Правна уредба на езиковия режим на Европейския съюз. Сборник доклади от Международна научна конференция за 20-годишнината на БСУ, „Взаимодействието теория – практика: ключови проблеми и решения“, том втори, Бургас, 2011 г., 98–105.

[31] Вж. Йочева, К. Езиков режим на юрисдикциите на Европейския съюз. Сборник доклади от научната конференция на Русенски университет „Ангел Кънчев“ и Съюза на учените – гр. Русе, 2010 г., изд. на Русенски университет „Ангел Кънчев“, том 49, Серия 7 – Правни науки, Русе, 2010, 71–76.

[32] Вж. Stefan Vogenauer, цит. съч., с. 525.

[33] Пак там.

[34] Вж. решение от 6 октомври 1982 г., Srl CILFIT и Lanificio di Gavardo SpA срещу Ministero della sanità, 283/81, EU:C:1982:335, т. 19.

Оттук следва, че според Съда правните понятия от правото на ЕС имат автономно, специфично за ЕС значение, което обичайно се различава от езиковата употреба, използвана в една или повече от националните правни системи. Изразът „забрана на злоупотребата с правото на Общността“ (понастоящем ЕС) [prohibition of abuse of Community law/ interdiction de faire un usage abusif des dispositions du droit communautaire], който за първи път се използва от генерален адвокат Maduro в заключението му по дело Halifax[35] е именно такова понятие и не бива лесно да се бърка с установените национални доктрини за злоупотреба с право. Това понятие не се използва универсално, но постепенно се налага в европейския правен контекст.

Видове злоупотреба с правото на ЕС

Видно от практиката на Съда[36], както и от доктрината[37], когато се разглежда злоупотреба с правото на ЕС, се визират основно две категории случаи:

– злоупотреба или измама с правото на ЕС (acquisition by fraudulent means/un autre cas d'abus, à savoir celui de la fraude) и

– заобикаляне на националното право с цел злоупотреба (circumvention of a provision which imposes an obligation/contournement d'une norme qui impose une obligation).

Най-добре двата вида злоупотреба с правото на ЕС са дефинирани в т. 24 от цитираното решение по дело Centros по следния начин:

„Наистина, от практиката на Съда следва, че държавите членки имат право да предприемат мерки, насочени към възпрепятстване на възможността някои нейни граждани, под прикритието на предоставените от Договора облекчения, да заобикалят с цел злоупотреба прилагането на националното им законодателство (improperly to circumvent their national legislation/tentent de se soustraire abusivement à l'emprise de leur législation nationale), както и правните субекти да се позовават на общностните норми с цел злоупотреба или измама (improperly or fraudulently taking advantage of provisions of Community law/ne sauraient abusivement ou frauduleusement se prévaloir des normes communautaires)“.

[35] Вж. заключението на генерален адвокат Maduro по дело Halifax, EU:C:2005:200, т. 71.

[36] Вж. заключението на генерален адвокат Stix-Hackl по дело Fidium, цитирано по-горе, т. 96.

[37] Така Stefan Vogenauer, цит. съч., с. 525 и примерите в бележка под линия 48 на същата страница.

Иначе казано, Съдът приема[38], че съществуват:

„два основни контекста, в които понятието за злоупотреба е анализирано от Съда. Първо, когато се прави позоваване на разпоредби на общностното право с цел злоупотреба с оглед да се заобиколи националното право. Второ, когато се прави позоваване на разпоредби на общностното право с цел злоупотреба с оглед да се получи предимство по начин, който противоречи на целите на същите тези разпоредби“.

Stefan Vogenauer класифицира тези два случая като „abusive rule avoidance“ и „abusive rule appropriation“[39].

В първия случай става въпрос за злоупотреба с правото на ЕС, за да се изведе дадено лице извън обхвата на приложение на национално правило (заобикаляне с цел злоупотреба прилагането на съответното национално законодателство), а във втория случай се допуска злоупотреба с правото на ЕС, за да се доведе дадено лице в обхвата на правото на ЕС (правните субекти се позовават на нормите от правото на ЕС с цел злоупотреба или измама).

Първоначално Съдът развива две отделни линии на съдебна практика, разглеждаща случаи на abusive rule avoidance и случаи на abusive rule appropriation. Първата линия има за отправна точка решението на Съда от 1974 г. по цитираното дело Van Binsbergen. Втората линия има за начална точка решението на Съда от 1977 г. по дело Cremer[40]. Едва в края на 90-те години на XX в. Съдът на ЕС започва да разглежда двата случая като интегрирано цяло[41].

В цитираното по-горе решение по дело Emsland-Stärke Съдът на ЕС за първи път формулира абстрактни критерии за преценка дали определено поведение съставлява злоупотреба. Така нареченият „тест за наличие на злоупотреба“ е формулиран дотолкова широко, че би могъл да обхваща и двата вида злоупотреба, описани по-горе.

Именно в т. 52 и 53 от решението си по дело Emsland-Stärke Съдът на ЕС указва изискванията за забрана на поведение на злоупотреба много по-ясно, отколкото в по-ранната си практика:

---

[38] Вж. заключението на генерален адвокат Maduro по дело Halifax, цитирано по-горе, т. 63.

[39] Вж. Stefan Vogenauer, цит. съч., с. 526 и следв.

[40] Решение от 11 октомври 1977 г., Entreprise Peter Cremer/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, 125–76, EU:C:1977:148.

[41] Вж. Stefan Vogenauer, цит. съч., с. 529 и посочената там литература.

„52. Констатацията, че става въпрос за една практика на злоупотреба (abuse/pratique abusive), от една страна, изисква цял набор от **обективни обстоятелства**, от които следва, че въпреки формалното съблюдаване на условията, предвидени от общностната уредба, преследваната от тази уредба цел не е била постигната.

53. От друга страна, тя изисква **субективен елемент**, изразяващ се в намерението да се придобие предимство от общностната уредба, като се създават изкуствено условията, необходими за подобно придобиване. Наличието на подобен субективен елемент може да бъде установено, по-конкретно, от доказателство за наличието на съглашателство между износителя от Общността, който е бенефициент на възстановяването, и вносителя на стоките в третата страна“.

[неофициален превод]

Този тест по-късно е рафиниран в последващи дела и най-вече в цитираното по-горе решение по дело Halifax. В точки 74 и 75 от решението по това дело Съдът посочва:

„74. Като се имат предвид тези съображения, изглежда, че в областта на ДДС констатацията за съществуването на практика на злоупотреба (abusive practice/pratique abusive) изисква, от една страна, разглежданите операции, въпреки формалното прилагане на условията, предвидени съгласно релевантните разпоредби на Шеста директива и на националното законодателство за транспонирането на тази директива, да имат за резултат придобиването на едно данъчно предимство, чието предоставяне би противоречало на преследваната от тези разпоредби цел.

75. От друга страна, това също така трябва да е резултат от цял набор от обективни елементи, като съществената цел на разглежданите операции да е получаването на данъчно предимство. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в т. 89 от своето заключение, забраната за практиките на злоупотреба не е релевантна, докато за разглежданите операции е възможно да има друго оправдание, различно от простото придобиване на данъчни предимства“.

[неофициален превод]

Видно е, че съдебната практика е в продължаващо развитие и все още не е изработен универсално приложим тест за прилагане на забраната със злоупотребата с право в правото на ЕС. Следното предложение обаче

широко отразява позицията на Съда и се споделя от повечето коментатори в доктрината[42].

Забраната на злоупотреба трябва да отговаря на **три изисквания**:

1. формално съблюдаване – лицето, което се позовава на дадено правило, трябва да изпълни всички негови изисквания, като съблюдава стриктно буквата на това правило,
2. противоречие на целта – прилагането на правилото към поведението на лицето би довело да резултата, който противоречи на целта на правилото,
3. позоваване с цел злоупотреба – за да се възползва от прилагането на правилото лицето е подредило делата си по изкуствен начин.

В случай че бъдат изпълнени тези изисквания, се пораждат правните последици – правилото не се прилага към фактите, а лицето, което се позовава на него, не може да извлече права от него:

„Прилагането на доктрината за злоупотребата (abuse/abus) води до неприлагане на разпоредба от Общностното право и следователно – до заключението, че правото не е предоставено“[43].

По-нова съдебна практика в областта на злоупотребата с право

Прегледът на по-новата съдебна практика на Съда на ЕС (2014–2018 г.), който традиционно и най-авторитетно ежегодно се прави в Годишния доклад на институцията, показва, че въпросът за злоупотребата с право (abuse of rights/abus de droit) се разглежда по-специално в Годишния доклад на Съда на ЕС за 2014 г. В този Годишен доклад въпросът за злоупотребата с право се извежда на преден план в три ключови съдебни решения в разглежданата област:

– решение от 18 декември 2014 г., McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:2450), представено в раздел II „Гражданство на Съюза“,
– решение от 13 март 2014 г., SICES и др. (C-155/13 EU:C:2014:145), представено в раздел V „Селско стопанство“, и

[42] Вж. Stefan Vogenauer, цит. съч., с. 530.

[43] Вж. заключението на генерален адвокат Maduro по дело Halifax, цитирано по-горе, т. 71, в която точка се препраща към бележка 66 към заключението.

– решение от 17 юли 2014 г., Torresi (C-58/13 и C-59/13, EU: C:2014:2088), представено в раздел VI.2 „Свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги“.

По отношение на първото от тези три дела в Годишния доклад на Съда на ЕС за 2014 г. се сочи:

„Освен това, що се отнася до член 35 от Директива 2004/38, който предвижда, че държавите членки могат да приемат необходимите мерки за отказ, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с тази директива в случаи на злоупотреба с права или измама, Съдът счита, че приетите на основание на тази разпоредба мерки трябва да отговарят на предвидените в посочената директива процесуални гаранции и трябва да се основават на индивидуална преценка на конкретния случай. В това отношение, за да се докаже наличието на злоупотреба, е необходима съвкупност от обективни обстоятелства и субективен елемент. В този смисъл обстоятелството, че държава членка е изправена пред голям брой злоупотреби с права или измами, не би могло да обоснове приемането на мярка, която се основава на съображения за обща превенция и изключва конкретната преценка на поведението на засегнатото лице. Всъщност поради автоматичния им характер подобни мерки биха позволили на държавите членки да не прилагат разпоредбите на Директива 2004/38 и да не се съобразят със самата същност на основното лично право на гражданите на Съюза на свободно придвижване и пребиваване, както и на производните права, които ползват членовете на семейството им, които не са граждани на държава членка“.

Във връзка с второто посочено дело в областта на злоупотребата с право в Годишния доклад на Съда на ЕС за 2014 г. се посочва:

„В областта на селското стопанство решение SICES и др. (C-155/13 EU:C:2014:145), обявено на 13 март 2014 г., дава възможност на Съда да се произнесе относно понятието за злоупотреба с право във връзка с тълкуване на уредбата относно лицензиите за внос на чесън, въведена с Регламент № 341/200755. В случая от Съда е поискано по-специално да уточни дали член 6, параграф 4 от посочения регламент не допуска операции, чрез които вносителят, притежател на лицензии за внос при намалена митническа ставка, закупува стока преди внасянето ѝ в Съюза от оператор, който на свой ред е традиционен вносител по смисъла на Регламента, но е изчерпал своите лицензии за внос при намалена митническа

ставка, а впоследствие, след като я е внесъл в Съюза, му я препродава. Запитващата юрисдикция иска да установи дали посочената разпоредба, която не урежда тези операции, ги забранява и дали те съставляват злоупотреба с право.

Това дело позволява на Съда да напомни, че правните субекти не могат да се позовават на нормите на Съюза с цел измама или злоупотреба и че, за да е налице злоупотреба, са необходими обективен и субективен елемент. В случая във връзка с обективния елемент Съдът отбелязва, че целта на Регламента при управлението на тарифните квоти да се запази конкуренцията между истинските вносители, така че нито един отделен вносител да не е в състояние да контролира пазара, не е постигната. Всъщност чрез разглежданите операции купувачът – вносител, изчерпал своите лицензии за внос и в невъзможност вече да внася чесън при преференциална тарифна ставка, може да се снабди с чесън, внесен при преференциална тарифна ставка, и да разпростре влиянието си на пазара, надхвърляйки отредения му дял от тарифната квота. Във връзка със субективния елемент Съдът посочва, че при обстоятелствата като разглежданите в главното производство, за да може да се счита, че основна цел на съответните операции е била предоставянето на купувача в Съюза на неполагащо му се предимство, е необходимо вносителите да са имали намерение да му предоставят такова предимство и по отношение на вносителите операциите да са лишени от всякаква икономическа и търговска обосновка, а това следва да се провери от запитващата юрисдикция.

Поради това Съдът постановява, че макар по принцип споменатата разпоредба да допуска разглежданите операции по покупко-продажба, внос и препродажба, те представляват злоупотреба с право, когато са замислени като привидни, основно с цел да се ползват от преференциална тарифна ставка“.

По отношение на третото споменато решение в областта на злоупотребата с право в Годишния доклад на Съда на ЕС за 2014 г. се отбелязва „Най-напред във връзка със свободното движение на физически лица големият състав на Съда, с решение Torresi (C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:2088), постановено на 17 юли 2014 г., тълкува Директива 98/5 относно адвокатската професия в държава членка, различна от държавата, в която е придобита квалификацията, за да определи условията за наличие на злоупотреба с право. В случая двама италиански граждани,

съвсем скоро след като придобиват професионалното звание „abogado“ в Испания, са поискали вписване в адвокатската колегия, за да им бъде разрешено да упражняват адвокатска професия в Италия. Компетентният адвокатски съвет отхвърля молбата им.

Съдът отбелязва, че целта на тази директива е да улесни постоянното упражняване на адвокатската професия в държава членка, различна от държавата, в която е придобита професионалната квалификация. Правото на гражданите на държава членка да изберат, от една страна, в коя държава желаят да получат своята професионална квалификация, и от друга страна, в коя държава имат намерение да практикуват професията си, е присъщо на упражняването на гарантираните от Договорите основни свободи в рамките на единния пазар. При това положение Съдът стига до извода, че нито обстоятелството, че гражданин на държава членка, който е получил университетска диплома в същата държава, е заминал в друга държава членка, за да придобие там адвокатска правоспособност, и впоследствие се е върнал в държавата членка, чийто гражданин е, за да упражнява там адвокатска професия под професионалното звание, придобито в държавата членка, в която е получена адвокатската правоспособност, нито обстоятелството, че въпросният гражданин е избрал да придобие професионална квалификация в държава членка, различна от тази, в която пребивава, за да се възползва от по-благоприятното ѝ законодателство, позволяват да се направи извод за наличието на злоупотреба с права.

Освен това Съдът приема, че режимът, въведен с Директива 98/5, не може да засегне основните политически и конституционни структури, нито съществените функции на приемащата държава членка по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС, тъй като не урежда достъпа до адвокатската професия, нито упражняването на тази професия под професионалното звание, придобито в приемащата държава членка“.

Заключение

Според изведената от практиката на Съда на ЕС забрана за злоупотреба с правото на ЕС дадена правна норма няма да се приложи, ако са изпълнени разписаните в съдебната практика изисквания, които накратко се разглеждат по-горе в статията.

Тези изисквания, както и правните последици, процедурните аспекти и ограниченията на тази забрана, са изведени постепенно от Съда през

последните повече от пет десетилетия. Броят на релевантните решения по значими дела в разглежданата област постоянно нараства. Според доктрината **са налице всички характеристики тази забрана да бъде въз-**дигната в **общ принцип** на правото на ЕС. Подобен принцип обаче все още е в процес на развитие. Той все още очаква да се сдобие с формално и всеобщо признаване и закрепване в нормативната основа.

Ако се допитаме обаче до някоя актуална форма на Изкуствен интелект (ИИ), към 2025 г. ще получим подобен на следния отговор: „Забраната за злоупотреба с право **вече е установен общ принцип** на правото на ЕС. Докато Съдът на Европейския съюз (СЕС) в продължение на десетилетия загатваше за „злоупотреби“ (abusive practices или pratiques abusives), официалното ѝ признаване като самостоятелен общ принцип на правото на ЕС е сравнително скорошно развитие, което се е оформило чрез няколко знакови съдебни решения“.

Повечето от тези решения бяха разгледани в направения по-горе кратък аналитичен преглед. С оглед на актуалните тенденции в развитието на дейността на Съда, в които се отчитат „технологичните постижения“ и „важната роля“ на ИИ[44] към 2025 г. съм склонна по-скоро да се съглася с подобно твърдение.

[44] За повишената и „важна роля [на ИИ] в преобразуването на институцията“ и в специфичните дейности на Съда вж. най-актуално споменаване в предговора на председателя на Съда Koen Lenaerts към Обзор на годината – Годишен доклад 2025, публикуван през март 2026 г. на обновената страница на Съда: https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5140/bg/

Библиография

Йочева, К. Езиков режим на юрисдикциите на Европейския съюз. Сборник доклади от научната конференция на Русенски университет „Ангел Кънчев“ и Съюза на учените – гр. Русе, 2010 г., изд. на Русенски университет „Ангел Кънчев“, том 49, Серия 7 – Правни науки, Русе, 2010, 71–76.

Йочева, К. Правна уредба на езиковия режим на Европейския съюз. Сборник доклади от Международна научна конференция за 20-годишнината на БСУ, „Взаимодействието теория – практика: ключови проблеми и решения“, том втори, Бургас, 2011 г., 98–105.

Йочева, К. Хартата на основните права на Европейския съюз в съдебната практика на Съда на ЕС (2009–2012 г.). Сборник доклади от Годишна научна конференция 2012 г. на ЮФ на УНСС „Европейското бъдеще на България. Правни аспекти“, С.: УНСС, 2013, 89–98.

Lenaerts, K. The Concept of ‘Abuse of Law’ in the Case Law of the European Court of Justice on Direct Taxation, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2015, Vol. 22, issue 3, 329–351

Prohibition of Abuse of Law, A New General Principle of EU Law? Editors: Rita de la Feria, Stefan Vogenauer, Hart Publishing, 2011.

Ключови думи: *плащане на чужди задължения, предоставяне на друга облага, суброгация, плащане на чужди задължения поради грешка, неоснователно обогатяване, пряко обогатяване, непряко обогатяване, чл. 59 ЗЗД*

Keywords: *Payment of Other People's Debts, Provision of Another Benefit, Subrogation, Payment of Other People's Debts Due To Mistake, Unjust Enrichment, Direct Enrichment, Indirect Enrichment, Article 59 of the Bulgarian Obligations and Contracts Act*

Ivaylo Malinov, Ph. D.

Member of the Law Department of New Bulgarian University

e-mail: imalinov@nbu.bg

Areas of interest: Commercial Law, Civil Law, Civil Procedural Law, Administrative Law and Administrative Procedural Law

Lawyer

Ivaylo Malinov

Payment of Other People's Debts or a Provision of Other Benefits at the Expense of the Impoverished Person in the Hypothesis of Article 59, paragraph 1 of the Bulgarian Obligations and Contracts Act

This study examines the hypotheses of payment of another's obligation, which arise as one of the main manifestations of the general claim for unjust enrichment within the meaning of Article 59 of the Bulgarian Obligations and Contracts Act. The work aims to distinguish the application of actio de in rem verso in the indicated sense from similar legal figures: subrogation under Article 73, paragraph 1 of the Bulgarian Obligations and Contracts Act, in conjunction with Article 74, paragraph 1 of the Bulgarian Obligations and Contracts Act., as well as the payment of another's obligation due to an error in the hypothesis of Article 56, paragraph 1 of the Bulgarian Obligations and Contracts Act.

In order to be systematic and comprehensive, this study will also pay attention to the provision of another benefit at the expense of the impoverished person as a hypothesis that is traditionally included in the aforementioned systematics. In addition, the study also involves examining the issues concerning the possibility of the existence of both direct and indirect unjust enrichment at someone else's expense within the meaning of Article 59, paragraph 1 of the Bulgarian Obligations and Contracts Act. Complementing the analysis of the above-mentioned manifestations of the general claim for unjust enrichment, a critical analysis of the available case law will be made, as well as a review of the currently published works on this subject-matter in domestic and foreign literature.

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.6

Ивайло Малинов

Плащането на чужди задължения или предоставянето на друга облага за сметка на обеднялото лице в хипотезата на чл. 59, ал. 1 ЗЗД

Настоящата студия изследва хипотезите на плащане на чуждо задължение, които възникват като едно от основните проявления на общия иск за неоснователно обогатяване по смисъла на чл. 59 ЗЗД. Изследването има за цел да отграничи приложението на action de in rem verso в посочения смисъл от сходни правни фигури: суброгацията по чл. 73, ал. 1 ЗЗД, във вр. с чл. 74, ал. 1 ЗЗД, както и плащането на чуждо задължение поради грешка в хипотезата на чл. 56, ал. 1 ЗЗД.

С оглед на изчерпателност в настоящата разработка ще бъде обърнато внимание и на предоставянето на друга облага за сметка на обеднелия като хипотеза, която традиционно се причислява в посочената систематика. Освен това, изследването предполага и изследване на въпросите, касаещи възможността за съществуване на както на пряко, така и на непряко неоснователно обогатяване за чужда сметка по смисъла на чл. 59, ал. 1 ЗЗД. Във връзка с анализа на посочените проявления на общия иск за неоснователно обогатяване ще бъде направен критичен анализ на достъпната съдебната практика, както и преглед на направените към момента национални и чуждоезични разработки по темата.

Увод

Общият състав на неоснователното обогатяване по смисъла на чл. 59 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) може да се осъществи в резултат на различни правни и фактически действия, дори при проявлението на някои юридически събития[1]. Несъмнено може да се направи извод, че

[1] Вж. Голева, П. Облигационно право. Седмо преработено и допълнено издание. С.: Нова звезда, 2021, с. 506.

отделните хипотези, които се субсумират под състава на цитирана норма, са крайно нехомогенни и специфични. Освен че хипотезите са пределно разнолики като фактически действия и се осъществяват чрез специфични юридически факти, някои от тях обаче се доближават до регламентацията на други институти, а това налага отграничаването им от тях (например извършването на подобрения от държатели е хипотеза, аналогична на извършването на подобрения от владелци; обезщетението на плащането на чужди задължения по чл. 59 ЗЗД е хипотеза близка както до суброгацията, така и до *кондикционната претенция* по чл. 56 ЗЗД, регулираща плащането на чужд дълг поради грешка; неправомерното ползване на чужди вещи е хипотеза, твърде близка до непозволеното увреждане и т. н.). Това вътрешно разслояване на приложението на чл. 59 ЗЗД поставя и дискусионния въпрос дали не е удачно някои от хипотезите да бъдат изрично уредени на друго място с оглед на систематичната им принадлежност. Освен всичко това, нехомогенността на хипотезите, които се подвеждат под нормата на чл. 59 ЗЗД, води до трудности при прилагането им в практиката, което се допълва от нейната обща и абстрактна формулировка, както и оскъдността на правната регламентация *de lege lata*.

От обобщения анализ на съдебната практика по прилагането на института на неоснователното обогатяване за чужда сметка могат да бъдат направени няколко извода. Преобладаващият брой дела в практиката са фокусирани в няколко групи юридически факти, а хипотезите основно се свеждат до **три** основни вида – нерегламентирано използване на чужди блага; плащане на задълженията на трето лице; извършване на подобрения в чужд имот извън хипотезите на подобрения, извършени от владелец[2] (в случая, когато това действие не представлява водене на чужда работа без пълномощие). Повторяемостта на хипотезите, в които се прилага въпросната норма, отново бихме свързали с нейния рестриктивен характер, продиктуван от множеството изисквания, наложени при употребата ѝ. За това считаме, че поставянето на нормата на чл. 59 ЗЗД като остатъчно, крайно средство за присъждането на реституция, породена от неоснователно обогатяване за чужда сметка, е неоправдано с оглед на уредбата на института като „общ“ състав. От това пък се открива и необходимостта от преосмисляне на законовия текст, съчетан с възможността за неговата актуализация.

---

[2] Вж. Митев, К. Възникване и развитие на идеята за общ фактически състав на неоснователно обогатяване. Правната наука, традиции и актуалност. Пловдив: Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, с. 312 и сл.

Показателно е, че очертаното поле от групи хипотези напълно кореспондира с класификацията на института на неоснователното обогатяване, направена в немското право. С оглед на изискването, постановено в чл. 59 ЗЗД, обогатяването да се е случило по начин, различен от престиране, считаме, че нормата представлява своеобразна проекция на изведената в Германия категория, обозначена с термина *непрестационна кондикция*. В този смисъл немската доктрина също признава **три** основни вида неоснователно обогатяване за чужда сметка, основани на *непрестационна кондикция*[3]:

1) вмешателство на длъжника в патримониума на обеднялото лице чрез използване на негово благо;
2) разходи, понесени от обеднялото лице, за извършени подобрения върху имуществото на обогатения и
3) плащане на чуждо задължение или предоставяне на друга облага/услуга за сметка на обеднелия.

Като се изходи от горната систематика, става ясно, че една от основните хипотези на неоснователно обогатяване за чужда сметка по смисъла на чл. 59, ал. 1 ЗЗД в българската съдебна практика е плащането на чужди задължения, разбирана в доктрината като спестяване на разходи, или така наречените случаи на тристранни отношения[4]. Въпреки че в тези специфични хипотези имуществените разместване се дължат на извършването на някакво действие, обикновено насочено към изпълнение на конкретно задължение, т. е. механизмът на имуществените разместване е основан на даване *(dare)* или престация за *facere*, поради наличието на определени обстоятелства, връщането на *нещото* по смисъла на *престационните кондикции* (членове 55–58 ЗЗД) не е възможно да се осъществи поради спецификата на правоотношението. Ето защо в подобни хипотези като крайно средство за защита се проявява нормата на субсидиарния иск по чл. 59 ЗЗД. В направената от немската доктрина правна квалификация в тази група отношения биват включени и хипотези на предоставяне на друга облага/услуга в полза на обогатения за сметка на обеднелия, извън плащането на парична сума[5]. Считаме, че въпросът, който се поставя при подобни хипотези, също представлява особен интерес, тъй като при

[3] Вж. Dannemann, G. The German Law of Unjustified Enrichment and Restitution. Oxford Scholarship Online, 2009, 87–88.

[4] Вж. Голева, П. Облигационно право […], с. 507.

[5] Вж. Dannemann, G. The German Law of Unjustified Enrichment and Restitution [...], p. 87.

престирането на задължение за *facere* (в която категория несъмнено попада **извършването** на услуги) отново наблюдаваме пряко извършване на съответната престация, но поради особеният ѝ механизъм на извършване, отново „връщането“ ѝ по смисъла на чл. 55 и сл. ЗЗД се явява обективно невъзможно.

1. Плащане на чуждо задължение при института на суброгацията

Плащането на чуждо задължение по смисъла на чл. 73, ал. 1 ЗЗД, което поражда т. нар, **суброгационно право** по чл. 74, ал. 1 ЗЗД, е правна фигура, която много наподобява плащането на чуждо задължение като хипотеза, която попада в приложението на института, уреден в чл. 59 ЗЗД. Това сходство може да се обоснове с факта, че исторически и сравнителноправно връзката между института на суброгацията и регресното вземане се основава на принципа за забрана на неоснователното обогатяване[6]. Именно това налага отграничаването на двата института. Съгласно чл. 73, ал. 1 ЗЗД всяко задължение може да бъде изпълнено от трето лице, дори против волята на кредитора, освен ако той има интерес от личното изпълнение на длъжника. Интересът от лично изпълнение означава, че е поето задължение *intuitu personae*, изискващо наличието на специфичните субективни качества, които притежава длъжникът или задължението просто е такова по взаимно съгласие на страните[7]. На следващо място, съгласно разпоредбата на чл. 74 ЗЗД този, който е изпълнил едно чуждо задължение, като е имал правен интерес да стори това, встъпва в правата на кредитора. На общо основание изпълнението от третото лице погасява вземането на кредитора и освобождава длъжника, така както ако самият длъжник би изпълнил. След изпълнението кредиторът не може да иска нищо повече от длъжника си, тъй като тази облигационна връзка престава да съществува – тя е погасена от изпълнението. Плащането от трето лице, при наличие на правен интерес, създава нова облигационна връзка (наричана **регресно вземане**), между платилия чуждото задължение и първоначалния длъжник, по силата на която платилият има претенция спрямо последния[8].

---

[6] Вж. Голева, П. Суброгация, регрес и давност при застрахователните отношения. Търговско право, 1/2003, 5–19.

[7] Вж. Голева, П. Облигационно право […], с. 131.

[8] Така Русчев, И. Гранични случаи в правото: съотношение между суброгация и регрес. Достъпно на https://gramada.org/

Тоест разпоредбата на чл. 74 ЗЗД предвижда, освен изпълнение на чуждото задължение един специфичен елемент от фактическия състав – правен интерес от изпълнението. Съгласно най-новата и актуална практика на ВКС: „[н]аличие на правен интерес от изпълнение за третото лице съществува когато е налице опасност от настъпването на неблагоприятни имуществени последици по отношение на изпълняващия чуждото задължение, и то само във връзка с отношенията му с кредитора по първоначалното вземане, т. е. – следва да е налице конкретна зависимост между отношенията кредитор-длъжник, които да засягат, в смисъл да застрашават имуществени права на третото лице, на което поради това да се признае правен интерес от изпълнение“[9]. Тоест законът допуска изпълнилото чуждо задължение трето лице да встъпи в правата на кредитора, но само ако е налице изискването третото лице да има **правен интерес от изпълнението**, което означава облигационното правоотношение между кредитора и длъжника да засяга конкретни имуществени права на това лице – арг. от чл. 74, ал. 1 ЗЗД. Наличието на правен интерес за третото лице от изпълнението, според трайно установената практика на ВКС, означава, че облигационното отношение между кредитора и длъжника засяга конкретни имуществени права на третото лице[10]. Правен интерес обикновено е налице при наличие на изискуемо вземане на кредитора срещу третото лице – така е при солидарните задължения (чл. 127 ал. 2 ЗЗД), при поръчителството (чл. 146 ЗЗД), при гарантите по банкова гаранция (Решение № 1817/1995 г., 5 г. о. на ВКС), при имуществените застраховки и др. Тези отношения обаче нямат никакво значение за удовлетворения кредитор. Неговото задължение е валидно и законосъобразно погасено и от неговия патримониум не може да се търси „връщане“ на даденото от третото лице. Ето защо, съгласно доктрината, занимаваща се с уредба на института, изпълнението от страна на третото лице пораждала **ново облигационно, лично** вземане, само че срещу неизпълнилия главен длъжник. Генезисът на това право откриваме именно в наличието на регресното право, което обосновава и съществуването на правния интерес от изпълнението на чуждото вземане.

Като се отчита посоченото по-горе, според практиката на ВКС съгласно чл. 74 ЗЗД третото лице се суброгира в правата на удовлетворения

[9] Вж. Решение № 54 от 4.2.2025 г. на ВКС по гр. д. № 1588/2024 г., IV г. о., ГК.

[10] Вж. например Решение № 50009 от 25.7.2024 г. на ВКС по т. д. № 1765/2022 г., II т. о., ТК; Решение № 5 от 4.7.2016 г. по гр. д. № 2723/2015 г., IV г. о. на ВКС; Решение № 122 от 18.9.2014 г. на ВКС по т. д. № 3228/2013 г., I т. о., ТК.

кредитор, ако е имал интерес да изпълни или има иск за неоснователно обогатяване по чл. 59 ЗЗД, ако е изпълнил без да има правен интерес от това[11]. Казано другояче, при липса на регресно вземане (разбирано като наличие на правен интерес) между длъжника и третото лице, което изпълнява неговия дълг, със самия факт на изпълнение на чуждото задължение в полза на третото лице ще възникне вземане срещу длъжника с правно основание чл. 59 ЗЗД (стига при изпълнението третото лице да не е действало с *causa donandi*)[12]. Тоест изводът, който може да се направи от разрешенията в практиката, е, че до хипотеза на неоснователно обогатяване за чужда сметка в случаите на плащане на чуждо задължение може да се стигне единствено при липса на правен интерес от изпълнението от страна на мнимия длъжник[13]. В този случай суброгацията се явява невъзможна, поради липсата на правен интерес, обосноваван от съществуването на регресно вземане, а това отваря пътя на субсидиарния иск по смисъла на чл. 59 ЗЗД. Това е така, защото кредиторовото вземане вече ще бъде погасено и понеже третото лице не може да се суброгира в него, поради факта на плащането ще придобие ново, свое вземане към длъжника, което ще зависи от размера на платеното, а не от размера на дълга на главния длъжник към кредитора му. Тази постановка ще бъда доразвита по-долу в т. 3. от изложението.

2. Изпълнение на чуждо задължение поради грешка

Хипотезите на плащане на чуждо задължение по чл. 59 ЗЗД следва да бъдат отграничени и от тези на чл. 56 ЗЗД – плащане на чужд дълг при наличието на **грешка**[14], а поради формулировката на последната норма, на свой ред плащането на чуждо задължение поради грешка следва да бъде съпоставено и със суброгацията по чл. 74 ЗЗД. Съгласно доктрината грешката представлява **неправилната представа** на *солвенса*, че за него съществува задължение към кредитора, към когото той изпълнява[15].

---

[11] Вж. Решение № 400 от 20.1.2015 г. на ВКС по гр. д. № 1756/2014 г., IV г. о., ГК.

[12] Вж. Русчев, И. Гранични случаи в правото […] на: https://gramada.org/

[13] Вж. Решение № 54 от 4.2.2025 г. на ВКС по гр. д. № 1588/2024 г., IV г. о., ГК; Решение № 459 от 8.6.2010 г. на ВКС по гр. д. № 1238/2009 г., IV г. о., ГК. Така приема и Богданова, И. Искът по чл. 59 от Закона за задълженията и договорите. С.: Enthusiast, 2024, с. 361.

[14] За елементите на фактическия състав на *кондикцията* по чл. 56 ЗЗД вместо всички вж. Митев, К. Неоснователно обогатяване по членове 55–58 ЗЗД. С.: Сиби, 2014, с. 97.

[15] Вж. Митев, К. Неоснователно обогатяване […], 99–100.

Принципното положение е, че „суброгирането в правата на удовлетворения кредитор изключва право на иск за връщане на платеното, поради грешка, на основание чл. 56 ЗЗД“ (Решение № 61 от 16.7.2012 г. на ВКС по т. д. № 678/2011 г., II т. о., ТК). Горното се предпоставя от текста на разпоредбата на чл. 56 ЗЗД, която предполага плащане на чужд дълг, т. е. липсата на **валидно правоотношение** между платеца и възползвалото се от плащането лице, а в този смисъл суброгирането при наличие на **правен интерес** изключва грешката (вж. Решение № 773 от 15.7.2002 г. по гр. д. № 1543/2001 г. на V г. о. на ВКС). Това е така, тъй като, както беше изяснено в т. 2 от изложението, в законово уредените случаи на суброгация третото лице по дефиниция е обвързано към кредитора по силата на отделно правоотношение между тях, обосноваващо съществуването на регресен иск (задължение на солидарен длъжник, на поръчител, на трето лице, заложило или ипотекирало своя вещ в полза на кредитора по силата на договор с него, за обезпечаване на чужд дълг – на длъжника към такъв кредитор и др.), а в хипотезата на чл. 56 ЗЗД, като разновидност на *condictio indebiti*[16] такова правоотношение липсва.Въпреки горното, плащането на чужд дълг поради грешка може да прерасне в хипотеза на **суброгация**, **при липса на правен интерес**. Отново се касае за хипотеза на съществуващ дълг, при която този, който е получил плащането, действително е кредитор, но този, който е платил, не е истинският длъжник, а освен това кредиторът не се е обогатил за сметка на реално платилия, защото е получил това, което му се дължи, но отново го получава от някой, който не му го дължи. За да бъде успешно проведен такъв иск за законова суброгация, необходимо е платецът да докаже, че е бил в грешка при плащането, както и да бъде доказано, че кредиторът добросъвестно се е лишил от документа или от обезпечението на задължението – арг. от чл. 56, ал. 1, изр. първо *in fine* ЗЗД.

В по-общата хипотеза на чл. 56 ЗЗД трето лице, което изпълни по погрешка чужд дълг, не се суброгира в правата на кредитора, а може да кондицира обратно неоснователно даденото, поради наличието на невярна представа за действителността. Само ако кредиторът се е лишил добросъвестно от документа или от обезпечението на задължението, по силата на закона третото лице встъпва в правата на кредитора – чл. 56,

[16] *Condictio indebiti* е правен термин от римското право, който означава претенция за връщане на нещо, което не е дължимо, обикновено платено по погрешка или без правно основание. За различните видове *кондикции* вж. Zimmerman, R. The Law of Obligations. Roman foundation of the Civilian tradition, Cape Town: Oxford Juta & Co Ltd., 1992, 842–856.

ал. 1, изр. второ ЗЗД. За разлика от хипотезата на чл. 74 ЗЗД в случая не се изисква солвенсът да е имал правен интерес да изпълни чуждото задължение[17]. В доктрината се допълва, че именно в този случай третото изпълнило лице би могло да търси стойността на даденото и по правилата на неоснователното обогатяване[18]. За наличието на такава претенция обаче също са необходими очертаните по-горе специфични предпоставки. Тоест посочва се, че в хипотезата на добросъвестно лишаване от документ или обезпечение по изключение се допуска от закона и суброгация без наличие на правен интерес, а третото лице, погасило чуждия дълг, може да иска онова, с което длъжникът се е обогатил, до размера на обедняването си по смисъла на чл. 59, ал. 1 ЗЗД[19].

2.1. Като се отчита горното, струва ни се, че се обосновава една възможна алтернативност между законовата суброгация по чл. 56, ал. 1, изр. *второ* ЗЗД, във връзка с чл. 74 ЗЗД и претенцията по чл. 59, ал. 1 ЗЗД[20]. Обаче възниква и един съществен въпрос – щом суброгационното право по смисъла на чл. 56, ал. 1, изр. *второ* ЗЗД дава самостоятелно право на иск, не представлява ли това право друг иск, а то, от своя страна, по силата на чл. 59, ал. 2 ЗЗД да препятства основателността на претенцията за неоснователно обогатяване за чужда сметка?

Съдебната практика също се присъединява към посочената възможност за конкуренция на притезания[21]. Съгласно Решение № 33/3.4.2017 г. на ВКС по т. д. № 61211/2016 г., ГК, IV г. о. разпоредбата на чл. 56 ЗЗД не следва да се тълкува разширително и не може да се приеме, че тя има за цел да поправи всяко неоправдано (поради грешка) разместване на блага, което би довело до несправедливо обогатяване на едно лице за сметка на обедняването на друго. При неоснователно разместване на блага ищецът може да се защити с иска по чл. 59 ЗЗД, ако са налице визираните в закона предпоставки: обедняване на ищеца, обогатяване на ответника, като обедняването и обогатяването следва да произтичат от един или от няколко общи факта. Затова, според съда, когато длъжникът се явява обогатен за

[17] Вж. Митев, К. Неоснователно обогатяване […], с. 104.

[18] В този смисъл и Богданова, И. Искът по чл. 59 […], с. 360, бел. под линия № 895.

[19] По този въпрос вж. и Русчев, И. Встъпване в правата на удовлетворения кредитор. Обезпеченията в материалното и процесуалното право. С.: Труд и право, 2018, 132–160.

[20] Вж. Митев, К. Неоснователно обогатяване […], с. 105.

[21] С термина „конкуренция на притезания“ в доктрината се означават случаите, в които едни и същи юридически факти или фактически състав могат да бъдат подведени под хипотезиса на няколко различни правни норми. Вж. Големинов, Ч. Неоснователно обогатяване. Гражданскоправни аспекти. III преработено и допълнено издание. С.: Фенея, 2011, 140–141.

сметка на грешно платилия, доколкото първият е спестил разходи за изпълнение на погасеното задължение, които иначе е трябвало да направи, искът по чл. 59 ЗЗД е допустим. Престиралият пък е обеднял вследствие на погасяването на чуждото вземане по чл. 56 ЗЗД към кредитора поради настъпване на посочените в нормата правопрекратяващи обстоятелства – добросъвестното лишаване на кредитора от документа за вземането или от неговите обезпечения. Това е фактът, който едновременно погасява задължението на длъжника към кредитора и вземането на *солвенса* към кредитора за *престационна кондикция* по чл. 56 ЗЗД и така води до неоснователно имуществено разместване между длъжника и *солвенса*, което пък се явява и правопораждащия юридически факт за претенцията по чл. 59, ал. 1 ЗЗД спрямо обогатилия се длъжник.

Можем да посочим като извод, до който достига съдът, че преди настъпването на този момент претенцията за неоснователно обогатяване за чужда сметка не съществува като правна възможност за *солвенса*, тъй като съществува тази по общата хипотеза на чл. 56 ЗЗД и тя дерогира първата (по арг. от чл. 59, ал. 2 ЗЗД). В случая обаче би следвало да се постави въпросът: дали наистина едната претенция се погасява, а на нейно място се поражда нова такава, или на практика се случва нещо различно? Всъщност, горното води до друго питане: самостоятелно право на иск ли е суброгационното право или правна последица, възникваща по силата на закона, която дава правата, които е притежавал удовлетворения кредитор срещу неговия длъжник? По този въпрос в докрината са предложени различни становища. Според едни автори суброгационното право представлява самостоятелно право на суброгаторен иск[22], а според друга група автори суброгацията представлява особен вид частно правоприемство на определени права на удовлетворения кредитор[23].

Заслужава подкрепа виждането, че суброгацията не представлява самостоятелно право на иск, а по своята същност е **специфичен вид частно правоприемство** на правата на удовлетворения кредитор спрямо негов длъжник. Следователно между суброгацията по чл. 56, ал. 1, изр. второ ЗЗД и искът по чл. 59 ЗЗД не би следвало да важи ограничението за субсидиарност, което пък би ограничило приложението на общия иск за неоснователно обогатяване за чужда сметка. Изискването за липса на

[22] Вж. Кожухаров, А. Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение. Нова редакция и допълнения от Петко Попов. С.: Юриспрес, 2002, с. 248.

[23] В този смисъл вж. Калайджиев, А. Облигационно право. Обща част. Осмо издание. С.: Сиби, 2020, с. 276.

друг иск несъмнено би важало, ако погрешно изпълнилият солвенс има друго регресно право, или придобива такова, суброгирайки се в правата на кредитора, което пък регресно право всъщност е било юридически свързано с правопораждащият юридически факт на погасеното длъжниково задължение. Обаче в хипотезата на чл. 56, ал. 1, изр. второ ЗЗД подобно регресно право дефинитивно липсва, защото правната фигура е суброгация при липсата на правен интерес.

Остава следният въпрос: встъпването в правата на кредитора не предполага ли и встъпването на погрешно изпълнилия в претенцията по чл. 56, ал. 1, изр. второ ЗЗД по отношение на неизпълнилия истински длъжник? Не следва ли именно в това пряко кредиторово право спрямо обогатения длъжник да се суброгира сгрешилия солвенс, а то от своя страна да представлява друг иск по смисъла на чл. 59, ал. 2 ЗЗД и да дерогира претенцията за неоснователно обогатяване за чужда сметка? Присъединявайки се към виждането, че суброгационното право в традиционния му смисъл по чл. 74 ЗЗД по своето правно действие единствено „обогатява“ и подпомага съществуващото вече регресно право на изпълнилия чуждото задължение с правата и привилегиите, които има носителя на главния дълг[24], би следвало да дадем положителен отговор на поставения въпрос. Ето защо, струва ни се, в класическия вид суброгацията не поражда ново право за изпълнилия чуждото задължение, тъй като за него изначално съществува конкретно регресно право. Това е така, защото изпълнилият чуждото вземане принципно има свое собствено регресно право поради изричното изискване за наличие на правен интерес, а встъпвайки в правата на кредитора, неговото право единствено се допълва с правата (обезпеченията, привилегиите и т. н.), които е имал удовлетворения кредитор.

Поставеният въпрос, разбира се, е твърде дискусионен. Традиционно суброгацията се определя като способ за преминаване на вземания, а не като способ за погасяване или пораждане на задължения. Може би в случая, поради изключителността на хипотезата на чл. 56, ал. 1, изр. второ ЗЗД, следва да направим извода, че изпълнилото трето лице не се суброгира същински, тъй като то не придобива обезпеченията и привилегиите на удовлетворения кредитор срещу същинския длъжник, понеже изначално му липсва регресно право за това, което се обосновава с липсата на правен интерес[25], а от друга страна, същите са погасени поради

[24] Така и Голева, П. Облигационно право […], с. 297.

[25] В подобен смисъл вж. Голева, П. Облигационно право […], с. 301.

изричното изискване на чл. 56, ал. 1, изр. първо *in fine* ЗЗД. В този смисъл може би следва да приемем, че по силата на чл. 56, ал. 1, изр. второ ЗЗД погрешно изпълнилият, който не може да кондикцира вземането си от кредитора, встъпва в съществуващото право на кредитора за вземането, което е притежавал спрямо истинския длъжник. Това вземане може да се разглежда като аналогично на регресното вземане, което обосновава правния интерес в класическата хипотеза на суброгацията. Струва ни се, че именно това е смисълът, който е вложен в разпоредбата на изречение второ на чл. 56 ЗЗД. Ако това обаче е така, то тогава се налага и изводът, че съгласно изискването за субсидиарност искът по чл. 59 ЗЗД ще бъде дефинитивно изключен, тъй като погрешно изпълнилият чуждия дълг ще има друг иск по смисъла на ал. 2 на цитираната норма – прякото право на удовлетворения кредитор, в което е встъпил по силата на закона. ЗЗД е недвусмислен в този смисъл: изпълнилият чуждото задължение „встъпва в правата на кредитора“. От друга страна обаче законът мълчи за кои права става въпрос, а тъй като обезпеченията дефинитивно са погасени (арг. от чл. 56, ал. 1, изр. първо ЗЗД) остава да приемем, че се има предвид именно правото, което съществува в патромониума на кредитора срещу истинския длъжник. Ето защо встъпването в това право на кредитора предполага и възможността от неговото принудително изпълнение, т. е. обосновава наличието на право на иск. А щом погрешно изпълнилият встъпва в съществуващо право на иск, това не кореспондира с изискването за субсидиарност, разбирано като липсата на друг иск по смисъла на чл. 59, ал. 2 ЗЗД. Това обаче означава и, че посочената по-горе алтернативност между претенцията по чл. 56, ал. 1, изр. второ ЗЗД и искът по чл. 59 ЗЗД, която се обосновава в доктрината и съдебната практика, следва да бъде отчетена като неправилна.

3. Плащането на чуждо задължение или предоставянето на друга облага като хипотеза на чл. 59 ЗЗД

От изложения по-горе анализ става ясно, че за да се стигне до неоснователно обогатяване за чужда сметка при плащане на чуждо задължение в хипотезата на чл. 59, ал. 1 ЗЗД, на първо място е необходимо да не са налице условията за суброгация по чл. 74 ЗЗД, т. е. да липсва правен интерес от изпълнението. Освен това, ако става въпрос за изпълнение, дължащо се на грешка, необходимо е още удовлетвореният кредитор да се е лишил добросъвестно от документите и обезпеченията при липса на правен интерес от изпълнението – арг. от чл. 56, изр. първо *in fine* ЗЗД.

Ако приемем обаче, че встъпването в правата на кредитора дава и правото му на иск спрямо истинския длъжник, то тогава във втората хипотеза искът по чл. 59 ЗЗД би следвало да бъде изключен, съгласно правилото за субсидиарността по чл. 59, ал. 2 ЗЗД. Като се възприема обаче второто допускане за абсолютно, считаме че същото в някои случаи би довело до неприемливи резултати.

По отношение на разглежданите в настоящия труд хипотези на неоснователно обогатяване за чужда сметка – плащането на чуждо задължение или предоставянето на друга облага на обогатения за сметка на обеднялото лице в правната литература се посочва, че като механизъм обогатяването може да бъде пряко или непряко[26]. Традиционно неоснователното обогатяване за чужда сметка се определя непряко, защото облагата преминава през патримониума на трето лице[27]. Стана ясно, че до подобен усложнен механизъм може да се стигне при изпълнението на нещо, което не се дължи – например при плащането на чужд дълг при липсата на правен интерес или при плащането на чужд дълг при грешка, съчетано с добросъвестно лишаване от документите или обезпеченията от страна на кредитора – чл. 56, ал. 1, изр. *второ* ЗЗД, доколкото суброгацията в правото на иск по чл. 56 ЗЗД не изключва приложението на чл. 59 ЗЗД (вж. по-горе т. 2. 1.). Въпреки че плащането на чужд дълг предполага наличието на тристранно отношение, включването на предоставяне на друга облага/услуга в полза на обогатения за сметка на обеднелия, извън плащането на парична сума, разширява кръга на отношения, които попадат в тази подгрупа на неоснователно обогатяване за чужда сметка. И в българската доктрина с основание се обръща внимание на въпроса, че не е приемлива тезата, според която в обхвата на чл. 59 ЗЗД попадат само хипотезите, в които обогатяването за чужда сметка се осъществява непряко, т. е. чрез действие или чрез патримониума на трето лице[28]. Затова считаме, че неоснователното обогатяване за чужда сметка може да бъде и пряко тогава, когато облагата преминава директно от патримониума на обеднелия към патримониума на обогатения.

---

[26] Вж. Davrados, N. Demystifying Enrichment Without Cause, Legal Studies Research Paper Series Paper number 2018-11, Louisiana Law Review, p. 1256.

[27] С основание хипотезите на непряко обогатяване са определяни като „кошмара на института на неоснователното обогатяване“, тъй като същите създават почти непреодолима трудност за правилната им квалификация. Вж. Zimmermann, R. Basis Feature of the German Law of Unjustified Enrichment. Restitution Law Review, 1994, Volume 14, p. 31.

[28] Вж. Митев, К. Неоснователно обогатяване […], с. 62.

Разглежданите хипотези са именно случаите, които се намират в т. нар. „сива зона“ между *condictio indebiti* и *actio de in rem verso*[29]. Разделителната линия също е замъглена в някои специфични случаи на погрешно изплащане на чуждо задължение, например на плащането на задължение за чужди данъчни задължения. В правната литература обикновено се отбелязва, че винаги щом дадено обогатяване е непряко, т. е. чрез посредничеството на трето лице, се осъществява съставът на чл. 59 ЗЗД, а не на чл. 55, ал. 1 ЗЗД[30]. На първо място, това е основната причина за появата изобщо на иска първообраз – *actio de in rem verso*, чието първоначално предназначение е било да премахне неоснователните обогатявания, които са се осъществили непряко, т. е. между три или повече страни. Освен това, по аргумент от чл. 59, ал. 1 ЗЗД наличието на пряка престация е предпоставка за упражняването на правата, регулиращи претенциите на *престационна конкдиция* – членове 55–58 ЗЗД, а прилагането на чл. 59 ЗЗД остава за случаите на обогатяване за чужда сметка по друг начин. Анализът на практиката обаче показва, че това положение е вярно само за една част от хипотезите, тъй като искът по чл. 59 ЗЗД е възможен и в хипотези на извършване на пряка престация, която обаче не може да бъде защитена по реда на *престационните кондикции*[31].

3.1. Във връзка с гореизложеното считаме за необходимо да се прави разлика между възможността за пряко неоснователно обогатяване за чужда сметка и случаите на неоснователно имуществено разместване вследствие на *престационна кондикция*, което по дефиниция също се осъществява пряко. Плащането на чуждо задължение по необходимост предполага наличието на тристранни отношения. Това е така, защото понякога прякото имуществено разместване между две лица може да създаде нова облигационна връзка, която да въвлече и едно трето лице, чийто разходи биват спестени. Това на практика обаче не изчерпва цялата палитра от възможни хипотези на пряко неоснователно обогатяване за чужда сметка. В определени хипотези прякото имуществено разместване между две лица може да наложи отстраняването на обогатяването да бъде възможно единствено чрез иска по чл. 59, ал. 1 ЗЗД.

Като такъв пример за пряко неоснователно преминаване на блага в хипотезите на *непрестационна кондикция*, при които обаче се извършва

[29] Вж. Giglio, F. A Systematic Approach to ‚Unjust‘ and ‚Unjustified‘ Enrichment, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 23, no. 3, 2003, 457–458.

[30] Срв. Митев, К. Неоснователно обогатяване [...], с. 61.

[31] Така Богданова, И. Искът по чл. 59 […], 424–426.

престация за *facere*, могат да се посочат услугите, извършени от обеднелия (например уроци или други обучителни действия, повишаващи знанията на обогатения), които не почиват на договорни задължения или са извършени без основание спрямо обогатения, като същите не са били заплатени на извършилото услугата лице. Тази хипотеза значително се различава от плащането на чуждо задължение, защото тя не предполага наличието на тристранни отношения. Аналогично, при извършена престация за *facere* по договор за услуга, който е бил обявен за нищожен или е бил унищожен, не може да възникне претенция за *престационна кондикция* по смисъла на членове 55–58 ЗЗД, защото в такива хипотези извършеното действие не може да се разглежда като *даване* и *получаване*, съответно то не може да бъде върнато обратно[32]. Това е така, защото услугите са от нематериално естество и въпреки че те могат да бъдат престирани пряко, реституирането

[32] В теорията тази теза бива оспорвана – вж. Митев, К. Неоснователно обогатяване […], 56–58. Авторът счита, че така се ограничават нормите на *престационните кондикции*, защото законът не прави разлика и не диференцира предмета на даване, с оглед на подвеждането му под тези състави. Като аргументи в защита на тезата се посочват няколко съдебни решения, които обаче считаме за неотносими към хипотеза на *кондикциране* на престация за *facere*. Посочва се като пример Тълкувателно решение № 122 от 1.12.1986 г., ОСГК на ВКС, в което съдът приема, че „договорът за гледане и издръжка не е с продължително изпълнение, поради което при неговото разваляне има основание за реституция“. На основание горното съдът приема, че при обявен за нищожен договор за прехвърляне на имот срещу издръжка и гледане на осъществилия гледането се дължи връщане на парична сума, която кореспондира с размера на престираните услуги по смисъла на чл. 55, ал. 1 ЗЗД. В случая неправилно ни се струва прилагането на чл. 55 ЗЗД, тъй като нормата изрично говори за връщане на нещо, а не за трансформацията на даденото в парична престация. Разбира се тук може да се посочи аналогията с чл. 57, ал. 2 ЗЗД, която урежда връщането на парична сума при погиване на неоснователно дадената вещ. Обаче погиването на вещта и получаването на „непогинала“ услуга не са едно и също нещо и аналогията, струва ни се, се явява невъзможна. Освен това, твърде спорно ни изглежда отричането на продължителния и периодичен характер на договора за издръжка и гледане. Какъв е той тогава – с еднократно изпълнение ли? В редица съдебни актове недвусмислено се посочва, че договорът за прехвърляне на имот срещу издръжка и гледане е с **продължително изпълнение** – вж. например Решение № 121 от 5.3.2010 г. на ВКС по гр. д. № 3118/2008 г., III г. о., ГК; Определение № 366 от 20.4.2018 г. на ВКС по гр. д. № 284/2018 г., IV г. о., ГК; Решение № 239 от 3.7.2014 г. на ВКС по гр. д. № 1019/2014 г., IV г. о., ГК.
Като друг пример за решение, в което се допуска *кондикциране* на извършена услуга, се посочва такова на АС при БТПП по ВАД № 14/2007 г., където искането за реституция на престираното от изпълнителя по развален по чл. 87 ЗЗД договор за изработка е подведено под хипотезата на чл. 55, ал. 1 ЗЗД. В разгледания казус изпълнителят е престирал частично идеен проект на сграда, а Арбитражният съд е отсъдил връщане на паричната равностойност на престиратана работа. Тук отново трансформацията на престацията за *facere* в паричната ѝ равностойност ни се струва непочиваща на законово основание, доколкото чл. 55, ал. 1 ЗЗД говори за връщане на даденото, а невъзможността за връщането му законът свързва единствено с погиването на вещта – арг. от чл. 57, ал. 2 ЗЗД. В този смисъл нито е престирана вещ, нито тя е погинала, за да се извърши паричната трансформация. Подобно решение „изнасилва“ буквата на закона, вложена в чл. 55 ЗЗД и чл. 57 ЗЗД, като създава правна конструкция, която дори не може да се извлече от духа им.

им в натура или трансформирането на престацията по смисъла на чл. 55 ЗЗД, във връзка с чл. 57 ЗЗД би било невъзможно.

Ето защо в доктрината като правна възможност за възмездяването на извършени и незаплатени услуги, непочиващи на договорно основание или по прекратени с обратна сила договори, се предлага разпоредбата на чл. 59 ЗЗД[33]. Това виждане заслужава подкрепа. В съдената практика се откриват и разрешения в посочения смисъл: в Решение № 219/4.2.2014 по дело № 871/2012 на ВКС, ТК, I т. о. се приема, че в случаите на получаване по нищожен договор на вещи, права или парични суми на връщане принципно ще подлежи даденото. Обаче при изпълнение на нищожния договор, когато престацията на едната от страните е за осъществяване на резултат, полученото по договора (резултатът) не би могло да се върне фактически на другата страна. Ако договорът е за изработка и престацията на изпълнителя е извършена и същата няма веществен резултат (например договор за консултантска услуга), то възложителят е спестил разходи, поради което за изпълнителя възниква вземане, но не и възможност да претендира връщане на полученото. Ако договорът е за изработка и престацията на изпълнителя е извършена и същата има веществен резултат (изпълнени СМР), то възложителят също е спестил разходи и за изпълнителя възниква вземане, предвид невъзможността да се върне полученото в натура. В последния случай спестените разходи могат дори и да не са еквивалентни с размера на уговореното възнаграждение. С оглед на характеристиката на престацията на изпълнителя по договора за изработка правилата по чл. 55 ЗЗД и чл. 34 ЗЗД не биха могли да се приложат поради невъзможността в патримониума на изпълнителя да се върне даденото, а от друга страна, резултатът ще се задържи от получилия го по нищожния договор. По тези съображения съставът на ВКС приема, че вземането на изпълнилата задълженията си страна по договора следва да се реализира по правилата на неоснователното обогатяване за чужда сметка по чл. 59 ЗЗД. Съвсем в същия смисъл откриваме и аргументация към Решение № 239 от 3.7.2014 г. на ВКС по гр. д. № 1019/2014 г., IV г. о., ГК, в което се посочва, че „[п]ри договора за прехвърляне на недвижим имот срещу задължение за издръжка и гледане развалянето е винаги с обратно действие и поражда задължение за реституция на даденото по

[33] Вж. в този смисъл и Конов, Т. Възражение за неизпълнен договор и право на задържане. Подбрани съчинения. С.: Сиела, 2010, 298–299; Богданова, И. Критичен преглед върху приложимостта на иска по чл. 59 ЗЗД при ползване на чужди имуществени блага без основание. Търговско право, 3/2016, 71–72.

него, като страната със задължение за продължително изпълнение има вземане за изравняване на неоснователното обогатяване, възникнало от невъзможността престираното от нея да ѝ бъде върнато“. И тук съдът, считаме, че правилно отчита невъзможността да бъдат кондикцирани „дадените“ във времето издръжка и гледане, поради обективни съображения, което обаче остава отворена възможността имуществените уравняване на същите да се случи по правилата за неоснователно обогатяване за чужда сметка – чл. 59, ал. 1 ЗЗД. Изводът е, че и в определени хипотези на пряко имуществено разместване субсидиарният иск за неоснователно обогатяване за чужда сметка може да намери приложение, дори образно казано, изместващи приложението на *престационните кондикции* по членове 55–58 ЗЗД.

3.2. Очевидно е, че горните разсъждения се фокусират върху извършването на престация от вида *facere*. Всъщност можем да направим допускането и, че в някои специфични хипотези на извършена престация за *dare* искът за връщане на даденото също би бил недопустим – например в хипотезата на платени чужди данъци от данъчно незадължено лице. Горното, разбира се, е свързано и с особеното правно положение на публичноправните субекти и въведената изрична забрана за провеждане на принудително изпълнение срещу държавни учреждения – чл. 519, ал. 1 ГПК. В контекста на анализираната хипотеза следва да се спомене Решение от 18.7.2012 г. по гр. д. № 33617/2011 г., I г. о., 48-ми състав на Софийски районен съд. В него съдът приема, че не е налице грешка по смисъла на чл. 56 ЗЗД, доколкото плащането на данъците е било извършено с ясно съзнание, че се плаща чужд дълг, а наличието на грешка не е била доказана в хода на делото. От мотивите на съда се налага изводът, че само доколкото не е налице хипотезата на чл. 56 ЗЗД, за ищеца не съществува друга форма на защита освен тази по чл. 59 от същия закон. Платилият чуждия дълг не може да се суброгира в правата на кредитора поради липсата на правен интерес – арг. от чл. 73, ал. 1 ЗЗД. Ето защо съдът приема, че в конкретния случай от събраните по делото доказателства се установява, че с приемането от НАП на сумите, наредени като такива за погасяване на публични задължения на ответника, имуществото на ищеца е намаляло. Тогава искът за неоснователно обогатяване за чужда сметка, бидейки субсидиарен по отношение на *престационния иск*, трябва да бъде предявен срещу действителния длъжник, защото именно нему са били спестени разходите за дължими данъци и той бива неоснователно обогатен от погасяването им от третото незадължено лице. В тази хипотеза

несъмнено имаме пряко имуществено разместване и даване и получаване на нещо по смисъла на чл. 55 и сл. ЗЗД, но поради спецификата на правоотношението, връщането на даденото се явява обективно невъзможно.

Подобно е положението и при хипотезата, когато са платени чужди местни данъци и такси. По правилата на престационната кондикция едно такова правоотношение би се развило между солвенса и общината за връщане на погрешно платени чужди публични задължения. Такъв иск за връщане на недължимо платено публично задължение е неподведомствен на гражданския съд[34]. Аналогично, законът въвежда забрана и не допуска изпълнение върху средствата по банковите сметки на общините и другите бюджетносубсидирани заведения – чл. 520, ал. 1 ГПК. Платилият би могъл да търси заплатените суми от общината само по административен ред чрез отправяне на искане до общината за връщане на погрешно платените чужди задължения, а евентуалното обжалване на отказа за връщане би се развило пред административните съдилища по реда на АПК[35]. Съмнително е при липсата на изричен текст дали подобно искане би било уважено. По тази причина следва да приемем, че именно искът по чл. 59 ЗЗД е на разположение на погрешно платилия определени парични суми за данък сгради и такса битови отпадъци срещу истинския длъжник. Същият цели да премахне обедняването на солвенса и обогатяването на истинския длъжник (под формата на спестени разноски) посредством предоставянето на пряк иск на първия срещу втория. Исковата претенция по чл. 59 ЗЗД ще възникне в момента на плащането на чуждия данък или такса и ще се погаси с общия давностен срок, който следва да започне да тече от същия момент. В илюстрираните хипотези механизмът на имуществено разместване става посредством извършването на пряка престация за *dare*, но поради невъзможността същата да бъде кондикцирана обратно като последна възможност за имуществено уравняване се откроява именно искът по чл. 59, ал. 1 ЗЗД.

В българската съдебна практика можем да открием и други групи решения, които касаят пряко имуществено разместване, и в които се предлагат разрешения в предложения смисъл. Например, когато медицинската услуга погрешка се предоставя на неосигурено лице, на общо основание тя

[34] Вж. Стоянов, П. Връщането на надвзети и недължимо платени данъци. ГСУЮФ, т. XXXVIII, 1942/1943 г.; Костов, М. Подведомственост на спорове за недължимо платени данъци, такси, глоби и други подобни държавни вземания. Социалистическо право, 12/1981 г., 3–14.

[35] Вж. Петров, В. Заплащане на чужди местни данъци и такси във връзка с недвижим имот, достъпно на https://www.challengingthelaw.com/

се дължи от него, но съдебната практика приема, че когато медицинската услуга погрешка се предоставя на осигурено лице, възнаграждението се дължи и следва да се заплати от НЗОК. В този смисъл съдът приема, че „**[о]сигуреният, който е получил медицинска помощ въз основа на неза**-коносъобразно направление, не дължи възнаграждение. Когато издателят на направлението не е имал право да го издаде, той уврежда непозволено НЗОК и отговаря пред нея за причинените вреди. Ако изпълнителят на медицинската помощ върне полученото възнаграждение на НЗОК, той погасява чуждо задължение – това на издателя на направлението, без да има интерес за това, поради което не може да се суброгира в правата на удовлетворения кредитор, но за него възниква вземане на основание чл. 59 ЗЗД за това, с което се е обеднил по отношение на длъжника, който се е обогатил при погасяването на задължението му към удовлетворения кредитор“[36]. Виждаме, че и в тази хипотеза съдът обосновава прилагането на общия иск за неоснователно обогатяване за чужда сметка с аналогични на гореизложените мотиви – въпреки че има извършена някаква **пряка престация** (без значение за *dare* или *facere*), поради особения механизъм на извършването ѝ пътят към *кондикциите* по членове 55–58 ЗЗД остава затворен. Именно поради това като единствено и крайно средства за защита се появява искът по чл. 59 ЗЗД. С подобни съображения в съдебната практика се приема, че при доказано обедняване на ищец от полагане на грижи за друг човек, или за извършване на разходи за него, се дължи обезщетение за неоснователното обогатяване по чл. 59 ЗЗД само при липсата на основание – когато положилият грижите не е бил нормативно или договорно натоварен за това[37]. В тези случаи най-често със задължението за полагане на грижи и извършването на разходи е натоварено някое трето лице и именно неговото задължение бива изпълнено от обеднелия, с което натовареният неоснователно се обогатява. Обаче поради невъзможността положените грижи да бъдат *кондицирани* обратно претенцията следва да се насочи към обогатеното лице, което е спестило разходи за полагането им.

Заключение

Направеният анализ обхваща само една конкретна част от хипотезите, включени в приложението на „общия“ иск за неоснователно обогатяване за чужда сметка по чл. 59, ал. 1 ЗЗД. Става ясно, че плащането на

[36] Вж. Решение № 194 от 12.7.2011 г. по гр. д. № 1689/2009 г., г. к., IV г. о. на ВКС.
[37] Вж. Решение № 502 от 5.1.2012 г. по гр. д. № 69/2011 г., ВКС, IV г. о.

чуждо задължение, като класически пример на обогатяване, станало по друг начин и типичен случай на тристранно отношение, следва да отговаря на редица нормативни условия (чиято уредба откриваме в чл. 74 ЗЗД, във връзка с чл. 73 ЗЗД; чл. 56 ЗЗД), за да може да се подведе по състава на непрестационната кондикция. И въпреки остатъчния характер на посочените хипотези, той не лишава от практически смисъл употребата на субсидиарната претенция. Тъкмо напротив, дава възможност едно иначе несправедливо имуществено разместване да бъде отстранено, защото същото не може да бъде поправено по никакъв друг начин. Обоснованата в т. 2. 1. от настоящият анализ принципна неприложимост на чл. 59, ал. 1 ЗЗД, поради изискването за „липсата на друг иск“ по смисъла на чл. 59, ал. 2 ЗЗД, при плащането на чужд дълг поради грешка, при добросъвестно лишаване от страна на кредитора на обезпеченията и документите, не променя горния извод. Това е така, защото в определени случаи, визирани в т. 3. 2., плащането на чуждия дълг също може да се определи като престиране в условията на грешка, но при тях връщането по силата на престационните кондикции (членове 55–58 ЗЗД и конкретно чл. 56 ЗЗД) не би могло да бъде проведено. Поради това отстраняването на неоснователното обогатяване би могло да се осъществи единствено по пътя на *action de in rem verso*.

Независимо от горното, може да бъде направен и друг съществен извод: диференцирането на приложението на престационните кондикции и прилагането на иска по чл. 59, ал. 1 ЗЗД с оглед на механизма на имуществено разместване – извършването на пряка престация, също не следва да се определя като абсолютно. Направеният в т. 3. 1. анализ показва наличието на конкретни хипотези, които несъмнено се явяват изключение от тази класификация и се отклоняват от това принципно положение. При извършването на определени престации за *facere* ставаме свидетели на хипотези, в които *кондикцирането* им по реда на членове 55–58 ЗЗД се оказва невъзможно, независимо че същите са извършени пряко, а правоотношението се е развило само между две страни. Отново като единствен път за защита се очертава версионният иск.

И ако някои от визираните случаи са определяни в доктрината като спорни или прилагането на чл. 59, ал. 1 ЗЗД при тях бива категорично отричано, това може би се дължи на съществуващо *de lege lata* нормативно положение, в което е поставен „общия“ иск за неоснователно обогатяване за чужда сметка, защото нему е придаден облика на една остатъчна, допълваща източниците на облигационните отношения категория. Не-

говото приложно поле е „спънато“ с помощта на сложна законодателна техника, преплитаща както изискването за липсата на друг иск, така и необходимостта от разграничение между престационна и непрестационна кондикция. И независимо че нормативно битие на иска по чл. 59, ал. 1 ЗЗД на практика е призвано само да „запълва празноти“ в правната регламентация, там, където няма никакъв друг път за защита, неговото съществуване дава гаранции за възмездяване на справедливост в разнолики и практически важни хипотези.

Библиография

Богданова, И. Критичен преглед върху приложимостта на иска по чл. 59 ЗЗД при ползване на чужди имуществени блага без основание. Търговско право, 3/2016.

Богданова, И. Искът по чл. 59 от Закона за задълженията и договорите. С.: Enthusiast, 2024.

Голева, П. Облигационно право. Седмо преработено и допълнено издание, С.: Нова звезда, 2021.

Голева, П. Суброгация, регрес и давност при застрахователните отношения, публ. в: сп. Търговско право, 1/2003, 5–19.

Големинов, Ч. Неоснователно обогатяване. Гражданскоправни аспекти. III преработено и допълнено издание. С.: Фенея, 2011.

Кожухаров, А. Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение. Нова редакция и допълнения от Петко Попов. София, 2002.

Калайджиев, А. Облигационно право. Обща част. Осмо издание. С.: Сиби, 2020.

Конов, Т. Възражение за неизпълнен договор и право на задържане. В Подбрани съчинения. С.: Сиела, 2010.

Костов, М. Подведомственост на спорове за недължимо платени данъци, такси, глоби и други подобни държавни вземания. В Социалистическо право, 12/1981, 3–14.

Митев, К. Възникване и развитие на идеята за общ фактически състав на неоснователно обогатяване. В Правната наука, традиции и актуалност Пловдив: Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, 307–318.

Митев, К. Неоснователно обогатяване по чл. 55–58 ЗЗД. С.: Сиби, 2014.

Петров, В. Заплащане на чужди местни данъци и такси във връзка с недвижим имот. В https://www.challengingthelaw.com/

Русчев, И. Гранични случаи в правото: съотношение между суброгация и регрес. В https://gramada.org/

Русчев, И. Встъпване в правата на удовлетворения кредитор. Обезпеченията в материалното и процесуалното право. С.: ИК Труд и право, 2018.

Стоянов, П. Връщането на надвзети и недължимо платени данъци. ГСУЮФ, т. XXXVIII, 1942/1943.

Dannemann, G. The German Law of Unjustified Enrichment and Restitution, 2009, Oxford Scholarship Online.

Davrados, N. Demystifying Enrichment Without Cause, Legal Studies Research Paper Series Paper number 2018-11, Louisiana Law Review.

Giglio, F. A Systematic Approach to 'Unjust' and 'Unjustified' Enrichment, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 23, no. 3, 2003, 455–482.

Zimmermann, R. Basis Feature of the German Law of Unjustified Enrichment. Restitution Law Review, 1994, 2, 14–43.

Zimmerman, R. The Law of Obligations. Roman foundation of the Civilian tradition, Cape Town: Oxford Juta & Co Ltd., 1992.

Ключови думи:
трудови права, задължения по трудовото правоотношение, електронно връчване, електронна трудова книжка, електронно трудово досие

Maria Chochova

Implementation of Labour Rights and Obligations Electronically

Keywords:
Labour Rights, Labour Obligations, Electronic Delivery, Electronic Labour Book, Electronic Labour File

The dynamics in the processes that the development of the modern world imposes require compliance with the conditions under which the economy functions, with the challenges facing production processes and with modern ways of communication. All these elements of the environment in which the labour force is implemented inevitably require changes in the ways in which labour rights and obligations can be implemented.

Maria Chochova, Ph. D.
Member of the Law Department of New Bulgarian University
e-mail: m_chochova@abv.bg
Areas of interest: Labour Law, Social Security Law, Social Assistance Law, Civil Law, Civil Procedural Law, Administrative Law and Administrative Proceedings
Lawyer

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.7

Мария Чочова

Реализиране на трудови права и задължения по електронен път

Динамиката в процесите, които развитието на съвременния свят налага, изискват съобразяване с условията, при които функционира икономиката, с предизвикателствата пред производствените процеси и със съвременните начини на комуникация. Всички тези елементи от средата, в която се реализира престирането на работна сила, неизбежно налагат и изменения в начините, по които могат да бъдат реализирани трудовите права и задължения.

В съвременните условия, в които важна роля при общуването имат и информационните технологии и електронната комуникация, съвсем логичен е въпросът относно приложението на тези технологии и начин на комуникация при реализирането на трудови права и задължения. Пандемията от COVID-19 наложи използването на алтернативно на традиционното местонахождение на работното място – извън работните помещения на работодателя, обикновено в дома на работника или служителя. Представата за местонахождението на работно място беше изменена по стечение на обстоятелствата, като се наложи прилагането на особените условия, установени в Кодекса на труда (КТ) за работата от разстояние, да придобият по-широко приложение. Вследствие на променените условия, които оказаха трайно влияние и върху страните по трудовите правоотношения, възникнаха и някои правни проблеми.

1. Изпълнение на трудовите функции посредством информационните технологии

На 16 юли 2002 г. е подписано[1] доброволно рамково междусекторно споразумение за работата от разстояние. Споразумението и неговото значение са подлагани на научен анализ в правната теория[2].

В българското трудово законодателство правната уредба на работата от разстояние е установена през 2011 година посредством Раздел VIIIб на глава пета на Кодекса на труда, озаглавен „Допълнителни условия за извършване на работа от разстояние“[3]. През 2024 година, след опита от пандемията от COVID-19 и условията, които бяха наложени в процеса по престиране на труда от разстояние, разпоредбите от раздела бяха редактирани[4]. Въпросите относно тези особени по отношение на традиционните условия, при които страните по трудовото правоотношение могат да уговорят, че ще се изпълняват трудовите функции за съответната длъжност, са били обект на изследвания в правната теория[5]. По-надолу

---

[1] Споразумението е подписано между Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC), Съюза на конфедерациите на индустриалците и работодателите (UNICE), Европейската асоциация на занаятчиите и малките и средни предприятия (UEAPME) и Европейския център на предприятията с обществено участие и предприятията с основен икономически интерес (CEEP).

[2] Вж. Стайков, И. Европейското доброволно рамково междусекторно споразумение за работа от разстояние от 2002 година. България в Европейския съюз: първи резултати. Сборник с научни доклади от юбилейна научно-практическа конференция, посветена на 45-годишнината от създаването на ВТУ „Св. Св. Кирил и Методий“ – 30–31 май 2008 г., организирана от ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“ и Икономически институт на БАН. С.: ГорексПрес, 2008, 195–205; Стайков, И. Работа от разстояние – примери за споразумения на европейско секторно и междусекторно ниво и възможностите за въвеждането им в българското право. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том III. Трудовото законодателство на Европейския съюз и българската правна система. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009, 72–87.

[3] Допълнението на Кодекса на труда е обн. в ДВ, бр. 82 от 2011 г.

[4] Измененията са обнародвани в ДВ, бр. 27 от 2024 г.

[5] Вж. Мръчков, В. Допълнение в Кодекса на труда: работа от разстояние. Трудови отношения 2012. Книга годишник. Ред. В. Мръчков. С.: ИК „Труд и право“, 2012, 354–367; Средкова, К. За „специфичното“ в правната уредба на специфичните трудови правоотношения. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том VI. Българското трудово и осигурително право – мит и реалност. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2013, 26–39; Стайков, И. Правна уредба на работата от разстояние. Научни трудове на Русенския университет – 2012. Том 51, серия 7 – Правни науки. Сборник с доклади от научна конференция РУ & СУ’12. Русе: Издателство на РУ „Ангел Кънчев“, 2012, 225–230; Стайков, И. Работата от разстояние – нова форма за организиране на трудовия процес и за управление на трудовите ресурси. Сборник доклади от научна конференция „Мениджмънт в динамично променяща се среда за сигурност“, 30 ноември – 1 декември 2011 г., Национален военен университет „Васил Левски“. Том 3. Велико Търново: Издателски комплекс на НВУ „Васил Левски“, 2011, 68–79; Койчева, Р. Надомната работа и работата от разстояние като специфични форми на трудова заетост – правни аспекти и проблеми. Бобчеви четения: Правната наука в чест на юриста проф. Стефан Бобчев. Юбилейна научна конференция, организирана по повод 160 години от рождението на проф. Стефан Бобчев [Сборник с доклади]. С.: Издателски комплекс – УНСС, 2014, 270–275; Благойчева, Х. Социална (не)сигурност на работещите през

ще бъдат разгледани някои от последните изменения и допълнения на работата от разстояние.

Основни задължения по трудовото правоотношение на работника или служителя са да изпълнява работата, за която се е уговорил, и да спазва установената трудова дисциплина, а на работодателя – да осигури на работника или служителя условия за изпълнение на работата и да му плаща възнаграждение за извършената работа. Основните особености на работа от разстояние са, че осъществяването ѝ се извършва извън помещенията на работодателя, а трудовата функция се изпълнява посредством информационните технологии[6]. В теорията се приема, че „специфика при този вид трудов договор, различаваща го от предходния, е преди всичко използването на средствата на информационните и комуникационните технологии“[7].

В чл. 107з, ал. 1 КТ е установена дефиниция за работа от разстояние. Тя е форма за организиране на работа, изнесена извън помещения на работодателя, извършвана по трудово правоотношение чрез използването на информационни технологии, която преди изнасянето ѝ е била или би могла да бъде извършвана в помещенията на работодателя.

Мястото и характерът на работата от разстояние, условията и редът за осъществяването ѝ се определят в индивидуалния трудов договор (чл. 107з, ал. 7). С трудовия договор може да се уговаря повече от едно място на работа. Работодателят може да промени мястото на работа за не повече от 30 работни дни годишно по писмено искане на работника или служителя при условия и по ред, определени с трудовия договор и/или с вътрешни актове на предприятието (чл. 107з, ал. 8 КТ). През 2024 година, освен направените редакции на съществуващите алинеи на разпоредбата, бяха създаден нови алинеи 10, 11 и 12, в които се регламентира отчитането на работата чрез информационна система, установи се задължение за работодателя да осигури информация за събираните, обработвани и съхранявани данни. Освен това се регламентираха и изисквания за рабо-

цифрови платформи. Правото и бизнесът в съвременното общество. Актуални правни предизвикателства в икономиката. Варна: Издателство „Наука и икономика“ – Икономически университет – Варна, 2019, 74–85; Богомилова, Ж. Правна уредба на работата от разстояние по трудов договор. Труд и право, XXVIII, 10/2019, 13–24; Христов, Ч. Сключване на трудов договор за надомна или дистанционна работа. Труд и право, XXI, 1/2012, 5–8 и др.

[6] Подробно за работното място при работата от разстояние вж. Великова-Стоянова, А. Работното място като елемент на трудовото правоотношение за работа от разстояние. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Предизвикателства пред българското трудово законодателство. Т. VII. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2015, 81–88.

[7] Андреева, А., Г. Йолова, Р. Рачев. Актуални правни аспекти на трудовите договори и свързаните с тях правни институти. Варна: Издателство „Наука и икономика“, 2017, с. 65.

тодателя, в случай че използва информационна система за алгоритмично управление.

В § 1, т. 24 и т. 25 от ДР на Кодекса на труда са установени дефиниции за „информационна система за алгоритмично управление“ и „автоматизирана система за отчитане на работното време“. Съгласно дефиницията „информационна система за алгоритмично управление“ е система за вземане на автоматизирани решения при възлагането, отчитането и контрола на работата на работниците и служителите, „автоматизирана система за отчитане на работното време“ е система за автоматично записване и съхранение на информация с цел отчитане на отработеното време на работниците и служителите. Когато управлението е възложено на информационна система, по писмено искане на работника или служителя работодателят или определено от него длъжностно лице е длъжен да провери решението на системата и да уведоми работника или служителя за окончателното решение (чл. 107з, ал. 12). Съвсем логично може да се постави въпросът за евентуалните възможности за недобросъвестно манипулиране на тези системи и за сигурността на информацията, която те съхраняват и обработват.

Както бе отбелязано, по време на пандемията от COVID-19 извършването на работа от разстояние доби значително по-широко приложение. Поради това на дневен ред бяха изведени въпросите за безопасността на труда, когато работодателят и съответните длъжностни лица нямат преки наблюдения върху процеса на работа и помещенията, в които се осъществява трудовия процес. Постави се и въпросът за възможността контролните органи да осъществяват правомощията си по контрола за спазването на трудовото законодателство, когато трудовите функции се изпълняват най-често в дома на работника или служителя. Както и за възможността работодателят да осъществява контрол по отношение на работното време, условията на труд и т. н. Разпоредбата на чл. 107к, ал. 1 КТ[8] установява, че работниците и служителите, които извършват работа от разстояние, ползват същите права, свързани с организацията на работа и здравословните и безопасни условия на труд, регламентирани в българското законодателство и в действащите в предприятието колективни трудови договори, с каквито се ползват работниците и служителите, които работят в помещенията на работодателя.

В чл. 107и, ал. 3 КТ са установени задължения за работодателя да осигури за своя сметка необходимото за извършване на работата от разстояние оборудване, както и консумативи за функционирането му; про-

[8] Разпоредбата е изменена и допълнена през 2024 г. (обн. ДВ, бр. 27 от 29.3.2024 г.).

грамно (софтуер) осигуряване; техническа профилактика и поддържане; устройства за комуникация с работника или служителя, извършващ работа от разстояние, включително интернет свързаност; защита на данните; информация за минималните изисквания за безопасност и опазване на здравето към работното помещение, където се извършва работа от разстояние; информация и изисквания за работата с оборудването и поддържането му в изправност, както и за законовите изисквания и правила, в това чисро такива на предприятието в областта на защитата на данните, които ще се използват по време на работата от разстояние; система за наблюдение, ако такава се налага да бъде монтирана на работното място и е получено писмено съгласие на работника или служителя за това, като в тези случаи задължително се зачита правото му на лично пространство. Работодателят е длъжен да осигури и други технически или документни пособия съгласно индивидуалния и/или колективния трудов договор.

В теорията е прието, че „определяща особеност на работата от разстояние е използването на информационните технологии при изпълнението ѝ“[9]. Практически изпълнението на задълженията по трудовото правоотношение, при тези условия, ще се реализира извън помещенията на работодателя и по електронен път, посредством съответните информационни технологии. Трудовото правоотношение възниква от трудов договор, в който „се уговарят модалитетите за нейното извършване: описанието на работата [...] редът за възлагането и отчитането на работата от разстояние, нейният обем и характеристики“[10].

С последните изменения и допълнения на правната уредба на работата от разстояние[11] в Кодекса на труда беше създадена нова алинея втора на чл. 107к, като се въведе задължение за работникът или служителят, който извършва работа от разстояние, да предостави на работодателя писмена информация за характеристиките на осигуреното от него работно място за извършване на работа от разстояние. Със същото изменение и допълнение на чл. 107и, ал. 3 КТ се регламентира задължението за работодателя да предостави на работника или служителя информация за минималните изисквания за безопасност и опазване на здравето към работното помещение, където се извършва работа от разстояние. Целта на установените задължения е ясна, но те може да се изпълнят само формално. Важна роля при изпълнението на задълженията има добросъвестността на работника или служителя, който следва да представи достоверна информация и

[9] Мръчков, В. Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев, Е. Мингов. Коментар на Кодекса на труда. 13 издание. С.: Сиби, 2021, с. 302.

[10] Пак там, с. 303.

[11] Обн. ДВ, бр. 27 от 2024 г.

характеристики на работното място и да спазва изискванията на работодателя, макар спрямо него да не се осъществява ежедневен контрол.

Въпреки констатираната липса на възможност за ежедневен контрол, при разглежданите условия на работа задължението за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд е на работодателя, който е длъжен да предприема мерки, за да гарантира към датата на възникване или изменение на трудовото правоотношение, че работните места за извършване на работа от разстояние отговарят на минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд, определени в Закона за здравословни и безопасни условия на труд и в актовете по прилагането му (чл. 107к, ал. 3 КТ). Прави впечатление, че изискването по отношение на работодателя е „да гарантира към датата на възникване или изменение“. Това практически е възможно само ако работодателят извърши проверка на работните места, достъпът до които, предвид местоположението им, е ограничен.

Въпреки отчетеното по-горе, законодателят е установил формалното на практика задължение за работника или служителя, който извършва работа от разстояние, да спазва политиката на предприятието за организация на работата и за безопасност и здраве при работа, както и на предписаните му правила и норми за здравословни и безопасни условия на трудВ разпоредбата на чл. 107л КТ са регламентирани особеностите по отношение на работното време, на организирането му и отчитането му. Работникът или служителят, който извършва работа от разстояние, сам организира своето работно време, така че да е на разположение и да работи във времето, в което работодателят е в комуникационна връзка с трети лица (чл. 107л, ал. 3 КТ). Следва да се отбележи, че възможността, установена в чл. 107л, ал. 2 с индивидуалния трудов договор изрично да се изключи възможността за полагане на извънреден труд, на нощен труд и на труд по време на национални празници, е подложена на основателна критика в правната теория. Предмет на научна критика е възможността „за изключване на прилагането на императивни правни норми, при това не изключване от самия закон, което е допустимо, а предоставяне на възможност за това на трудовия договор“[12]. Относно отчитането на действително отработеното време е регламентирана възможност това да става чрез автоматизирана система за отчитане на работното време, като е установено задължение за работодателя при поискване да предостави на работника или служителя,

[12] Средкова, К. За „специфичното“ в правната уредба на специфичните трудови правоотношения. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том VI. Българското трудово и осигурително право – мит и реалност. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2013, с. 35.

който извършва работа от разстояние, достъп до данните в системата за отработеното от него работно време (чл. 107л, ал. 4 КТ).

В правната теория се споделя виждането, че „уредбата на работата от разстояние се характеризира със своята прекомерна словесна претрупаност и подробното уреждане на елементарни въпроси, които не се нуждаят от изрична нормативна уредба“[13]. Макар това виждане да се споделя, практиката по време и след пандемията от COVID-19 разкри недостатъците на правната уредба на престирането на труд от разстояние, посредством съвременните информационни технологии, като наложи измененията, които вече бяха споменати. Следва да се отбележи, че за страните по трудовото правоотношение винаги е съществувала възможност за свобода на договаряне[14], макар тази свобода да е ограничена от засиленото императивно правно регулиране на тези отношения.

2. Електронно трудово досие, създаване и съхраняване на електронни документи

Съгласно чл. 128б, ал. 1 и 2 КТ работодателят е длъжен да води трудово досие на всеки работник или служител. Изискванията са трудовото досие на работника или служителя да се създаде при постъпване на работа и в него да се съхраняват документите във връзка с възникването, съществуването, изменението и прекратяването на трудовото правоотношение. Задължението на работодателя да създаде и поддържа трудово досие на всеки от работниците и служителите, с които е в трудови правоотношения, беше поставено в съответствие със съвременните технологични възможности, като през 2016 година[15] разпоредбата бе изменена и допълнена с нова алинея трета, даваща възможност част от документите от трудовото досие да бъдат създавани и съхранявани като електронни документи. Видът и изискванията за създаването и съхраняването им се определят с акт на Министерския съвет.

В изпълнение на указаното в чл. 128б, ал. 3 КТ през 2018 година е приета Наредба за вида и изискванията за създаването и съхраняването

---

[13] Мръчков, В. в Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев, Е. Мингов. Коментар на Кодекса на труда. 13 издание. С.: Сиби, 2021, с. 301.

[14] По въпроса за свободата на договаряне в трудовото право вж. Чочова, М. Принципът за свобода на договарянето в трудовото право. Годишник 2022 на Департамент „Право“ на НБУ, 2024, 205–213; Стайков, И. За договорния характер на трудовото правоотношение. Електронно списание IUS ROMANUM, 2021, извънреден брой – 70 години ЗЗД, 63–81, на интернет адрес https://iusromanum.info/wp-content/uploads/2021/11/2021-izvynreden-IUS_ROMANUN_2021_ZZD_OK_23_11.2..pdf (iusromanum.info) [електронен ресурс].

[15] ДВ, бр. 105 от 2016 г., в сила от 1.1.2017 г.

на електронни документи в трудовото досие на работника и служителя (НВИССЕДТДРС, Наредбата)[16]. С Наредбата се въвеждат конкретни изисквания и процедури във връзка с връчването на изявления на страните по трудовото правоотношение, изпратени по електронен път. Тази специална нормативна уредба практически изключва прилагането на общите правила относно електроните изявления.

С Наредбата се уреждат вида на електронните документи, които могат да са част от трудово досие на работника или служителя, изискванията за създаването и изпращането на електронни документи между работника или служителя и работодателя, както и удостоверяването на тяхното връчване, изискванията за съхраняването на електронните документи, които са част от трудовото досие на работника или служителя (чл. 1, т. 1–3 НВИССЕДТДРС). Когато работодателят създава и съхранява електронни документи в трудовото досие, той е длъжен да уведоми работника или служителя. Редът и начинът за уведомяване се определят с Правилника за вътрешния трудов ред (чл. 3 НВИССЕДТДРС).

Съгласно чл. 4, ал. 1 НВИССЕДТДРС в трудовия договор или в друга писмена форма страните по трудовото правоотношение могат да дадат изрично съгласие да бъдат адресати на електронни изявления относно факти и обстоятелства, свързани с трудовото правоотношение. Съгласието може да се даде преди, едновременно с или след възникването на трудовото правоотношение (ал. 2), като всяка една от страните по трудовото правоотношение има право по всяко време да оттегли съгласието си да бъде адресат на електронни изявления (ал. 3). Електронни изявления между страните по трудовото правоотношение се връчват само чрез услуга за електронна препоръчана поща (ал. 4). В този смисъл изявление, направено по електронен път, но чрез други средства не биха породили целените със съдържанието им правни последици.

В Наредбата са установени дефиниции за едностранни документи, създавани от страните по трудовото правоотношение, както и от трети лица. По смисъла на Наредбата „едностранни документи, създадени от работодателя“ са длъжностна характеристика, заповеди, удостоверения, уверения, справки, служебни бележки, декларации и други, които са от значение за възникването, съществуването, изменението и прекратяването на трудовото правоотношение. Според легалната дефиниция „едностранни документи, създадени от работника или служителя“ са молби, заявления, декларации, уведомления, съгласия, отчети, искания и други документи, които са от значение за възникването, съществуването, изме-

[16] Приета с ПМС № 71 от 10.5.2018 г., обн. ДВ, бр. 40 от 15 май 2018 г.

нението и прекратяването на трудовото правоотношение. „Документи, които изискват съгласието и на двете страни по трудовото правоотношение“ са трудов договор, споразумение по чл. 107 от Кодекса на труда, допълнително споразумение за изменение на съществуващ трудов договор, договор за придобиване на квалификация, договор за повишаване на квалификацията и за преквалификация и други документи, които са от значение за възникването, съществуването, изменението и прекратяването на трудовото правоотношение.

В Закона за електронния подпис и електронния документ, в чл. 2, ал. 1 е установено, че електронно изявление е словесно изявление, представено в цифрова форма чрез общоприет стандарт за преобразуване, разчитане и представяне на информацията. В теорията е прието, че „електронното изявление е изявление, т. е. юридическо действие, а не юридическо събитие“[17]. Също така „определението за електронен документ е съставено на основата на понятието за писмен документ“[18]. По отношение на документите, създавани във връзка с възникването, съществуването, изменението и прекратяването на трудовото правоотношение, е именно Наредбата по чл. 128б, ал. 3 КТ за вида и изискванията за създаването и съхраняването на електронни документи в трудовото досие на работника и служителя. Поради това и страните по трудовото правоотношение могат да си разменят кореспонденция по електронен път, но когато става въпрос за документи, чрез които се цели постигането на изменение, например, на трудовото правоотношение, то приложими са изискванията на Наредбата по чл. 128б, ал. 3 КТ.

3. Регистър на заетостта и единен електронен трудов запис

За работодателя винаги е стояло задължението да удостоверява данни за възникването, изменението и прекратяването на трудовото правоотношение, както и да уведомява компетентните органи и да предоставя информация и данни. Чрез последната редакция на Кодекса на труда практически се замени уведомяването на Националната агенция за приходите при възникване и прекратяване на трудовите правоотношения с вписване на данни в регистъра на заетостта. А трудовата книжка, като хартиен носител на информация, бе заменена с единния електронен трудов запис. Следва да се отбележи, че трудовата книжка и занапред ще представлява официален удостоверителен документ за вписаните в нея обстоятелства, свързани с трудовата дейност на работника или служи-

[17] Калайджиев, А. в Калайджиев, А. Белазелков, Б., Станчева, В. Димитров, Г., Марков, Д., Йорданова, М. Електронният документ и електронният подпис. Правен режим. С.: Сиела, 2004, с. 44.
[18] Пак там.

теля, като окончателното отпадане на тази форма на удостоверяване ще отнеме години. Разпоредбата на чл. 347 КТ беше основно редактирана през 2023 г.[19] с измененията и допълненията на Кодекса на труда. С тези изменения и допълнения на Кодекса на труда наименованието на глава седемнадесета на КТ бе променено на „Регистър на заетостта, единен електронен трудов запис и трудов стаж“, а наименованието на раздел I се изменя така: „Регистър на заетостта и единен електронен трудов запис“, регламентира се регистърът на заетостта и се установи електронният трудов запис като еквивалент на трудовата книжка. В регистъра се съдържат единните електронни трудови записи на работниците и служителите.

Преди отмяната на разпоредбата на чл. 348 КТ съществуваше задължение за работника или служителя при постъпване на работа да представи на работодателя трудовата си книжка, а когато работникът или служителят постъпва за първи път на работа – работодателят в срок от 5 дни да го снабди с трудова книжка.

С посоченото по-горе изменение и допълнение на Кодекса на труда бе установен единният електронен трудов запис като еквивалент на трудовата книжка. В разпоредбата на чл. 347а, ал. 1 КТ е установена легална дефиниция за единния електронен трудов запис – електронен документ, който съдържа данни и обстоятелства, свързани с трудовата дейност на работника или служителя, и е официален удостоверителен документ. Установи се и право на работника или служителя на достъп до неговия единен електронен трудов запис. Регламентирано е и право на работника или служителя на информация за историята на достъпите до неговия единен електронен трудов запис, с изключение на случаите на достъп от органите на досъдебното производство по реда на Наказателно-процесуалния кодекс и на Държавна агенция „Национална сигурност“ по реда, определен в наредбата по чл. 62, ал. 5 КТ. Съдържанието на информацията в историята, до която работниците и служителите имат достъп, са данни най-малко за работодателя, държавния орган или третото лице, осъществило достъпа.

Поддържането на Регистъра на заетостта е възложено на Националната агенция за приходите. Разпоредбата на чл. 62, ал. 3 КТ също беше изменена[20], като задължението на работодателя за изпращане на уведомление за сключен и прекратен трудов договор до Националната

[19] Обн. ДВ, бр. 85 от 2023 г., в сила от 1.6.2025 г.

[20] Изменението е в сила от 1.6.2025 г., като в чл. 62, ал. 5 КТ е установено, че редът и данните, необходими за извършване на вписване се определят с наредба на Министерския съвет, по предложение на министъра на труда и социалната политика, съгласувана с изпълнителния директор на Националната агенция за приходите и председателя на Националния статистически институт.

агенция за приходите бе заменено от задължение за вписване на данни в регистъра на заетостта. Сроковете, в които задължението следва да бъде изпълнено, не са изменени.

С Постановление № 267 от 29 юли 2024 г. Министерският съвет приема Наредба за вписване в регистъра на заетостта[21]. С Постановлението се регламентира, че след 1 юни 2025 г. трудов стаж по Кодекса на труда се установява и с данните, вписани в единния електронен трудов запис на работника или служителя. Със същото постановление са отменени разпоредбите досежно трудовата книжка в Наредбата за трудовата книжка и трудовия стаж[22] и променено нейното заглавие. Съгласно чл. 7 от тази наредба вписване, коригиране и заличаване на данни в единния електронен трудов запис се извършва от работодател или упълномощено от него лице, орган по назначаването или определено от него длъжностно лице и от длъжностно лице от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“.

Работодателите имат право на информация за наети от тях работници и служители, въведена от предходни работодатели, определена в Наредба за вписване в регистъра на заетостта, с изключение на размера на трудовите възнаграждения и обезщетения, които работникът или служителят е получавал при предходни работодатели. Работодателите имат право на информация за изплатените обезщетения по чл. 222, ал. 2 и 3 от Кодекса на труда.

В чл. 347а, ал. 5 КТ се предвижда, че единният електронен трудов запис може да се използва за удостоверяване на наличието на трудов стаж, когато такъв се изисква в конкурс за заемане на длъжност, след получаване на съгласие от кандидата, по ред, определен с Наредба за вписване в регистъра на заетостта.

Предполага се, че поддържането и обезпечаването на регистъра ще изисква сериозен технически ресурс, както и безупречно обезпечаване на сигурността на данните. Във връзка с последното е невъзможно да не се направи паралел със случая, от 2019 година на неоторизиран достъп до около 3% от информацията, съдържаща се в базите данни на Националната агенция за приходите[23].

---

[21] Обн. ДВ, бр. 65 от 2 август 2024 г.

[22] Приета с ПМС № 227 от 23.11.1993 г., обн. ДВ, бр. 102 от 3 декември 1993 г., изм. и доп.

[23] Официалната информация за осъществения неоторизиран достъп е публикувана на интернет страницата на Националната агенция за приходите, достъпна на: https://nra.bg/wps/portal/nra/za-nap/Razprostraneni-danni-ot-NAP [достъп на 11.10.2025 г.].

В обобщение следва да се отчете, че разгледаните изменения и допълнения през последните години на Кодекса на труда са резултат от еволюцията на начините, по които могат да се реализират правата и задълженията на страните по отношенията при предоставянето на работната сила и на тези, които са непосредствено свързани с тях. Тенденцията за оптимално използване на съвременните информационни технологии и при упражняването на права и задължения по трудовото правоотношение от страните по него е естествено разширяване на възможностите в унисон със съвременните условия и ресурси, стига процесите и реализирането им да бъдат обезпечени с достатъчно сигурност в технологично и информационно отношение, за да се предотвратяват и да не се допускат злоупотреби – с информация и права.

Библиография

Андреева, А., Г. Йолова, Р. Рачев. Актуални правни аспекти на трудовите договори и свързаните с тях правни институти. Варна: Издателство „Наука и икономика“, 2017, с. 65.

Богомилова, Ж. Правна уредба на работата от разстояние по трудов договор. – Труд и право, XXVIII, 2019, № 10, 13–24.

Благойчева, Х. Социална (не)сигурност на работещите през цифрови платформи. Правото и бизнесът в съвременното общество. Актуални правни предизвикателства в икономиката. Варна: Издателство „Наука и икономика“ – Икономически университет – Варна, 2019.

Великова-Стоянова, А. Работното място като елемент на трудовото правоотношение за работа от разстояние. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Предизвикателства пред българското трудово законодателство. Т. VII. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2015.

Калайджиев, А. в Калайджиев, А. Б. Белазелков, В. Станчева, Г. Димитров, Д. Марков, М. Йорданова. Електронният документ и електронният подпис. Правен режим. С.: Сиела, 2004.

Койчева, Р. Надомната работа и работата от разстояние като специфични форми на трудова заетост – правни аспекти и проблеми. Бобчеви четения: Правната наука в чест на юриста проф. Стефан Бобчев. Юбилейна научна конференция, организирана по повод 160 години от рождението на проф. Стефан Бобчев [Сборник с доклади]. С.: Издателски комплекс – УНСС, 2014.

Мръчков, В. Допълнение в Кодекса на труда: работа от разстояние. Трудови отношения 2012. Книга годишник. Ред. В. Мръчков. С.: ИК „Труд и право“, 2012.

Мръчков, В. в Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев, Е. Мингов. Коментар на Кодекса на труда. 13 издание. С.: Сиби, 2021.

Средкова, К. За „специфичното“ в правната уредба на специфичните трудови правоотношения. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том VI. Българското трудово и осигурително право – мит и реалност. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2013.

Средкова, К. За „специфичното“ в правната уредба на специфичните трудови правоотношения. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том VI. Българското трудово и осигурително право – мит и реалност. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2013.

Стайков, И. Европейското доброволно рамково междусекторно споразумение за работа от разстояние от 2002 година. България в Европейския съюз: първи резултати. Сборник с научни доклади от юбилейна научно-практическа конференция, посветена на 45-годишнината от създаването на ВТУ „Св. Св. Кирил и Методий“, 30–31 май 2008 г., организирана от ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“ и Икономически институт на БАН. С.: ГорексПрес, 2008.

Стайков, И. Работа от разстояние – примери за споразумения на европейско секторно и междусекторно ниво и възможностите за въвеждането им в българското право. Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том III. Трудовото законодателство на Европейския съюз и българската правна система. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009

Стайков, И. Правна уредба на работата от разстояние. Научни трудове на Русенския университет – 2012. Том 51, серия 7 – Правни науки. Сборник с доклади от научна конференция РУ & СУ’12. Русе: Издателство на РУ „Ангел Кънчев“, 2012.

Стайков, И. Работата от разстояние – нова форма за организиране на трудовия процес и за управление на трудовите ресурси. Сборник доклади от научна конференция „Мениджмънт в динамично променяща се среда за сигурност“, 30 ноември – 1 декември 2011 г., Национален военен университет „Васил Левски“. Том 3. Велико Търново: Издателски комплекс на НВУ „Васил Левски“, 2011.

Стайков, И. За договорния характер на трудовото правоотношение. – Електронно списание IUS ROMANUM, 2021, извънреден брой – 70 години ЗЗД, 63–81, на интернет адрес https://iusromanum.info/wp-content/uploads/2021/11/2021-izvynreden-IUS_ROMANUN_2021_ZZD_OK_23_11.2..pdf (iusromanum.info) [електронен ресурс].

Христов, Ч. Сключване на трудов договор за надомна или дистанционна работа. Труд и право, XXI, 1/2012.

Чочова, М. Принципът за свобода на договарянето в трудовото право. Годишник 2022 на Департамент „Право“ на НБУ, С.: НБУ, 2024.

Ключови думи:
Антарктида, наказателна юрисдикция, териториален принцип, личен принцип, реален принцип, наказателноправна защита, наказателна отговорност

Keywords:
Antarctica, Criminal Jurisdiction, Territorial Principle, Personal Principle, Real Principle, Criminal Defence, Criminal Liability

Martin Petrouff

The Bulgarian Scientific Research Base in Antarctica and the Application of the Bulgarian Penal Code Beyond the Borders of the Republic of Bulgaria

This article aims to explore the applicability of the Bulgarian Criminal Code in relation to Bulgaria's presence on the continent of Antarctica and the conduct of scientific research not only on the basis of the Republic of Bulgaria, but also on the newly commissioned in 2022 ship St. St. Cyril and Methodius. The need to address this issue arises from the lack of a clear legal mechanism for the practical application of the theory, which would lead to legal problems in the event of an accident or crime.

Asst. Prof. Martin Petrouff, Ph. D. student
Member of the Law Department of New Bulgarian University
e-mail: mpetrouff@nbu.bg
Areas of interest: Criminal Law, Criminal Procedural Law, Civil Law, Administrative Law and Administrative Procedural Law.
Lawyer.

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.8

Мартин Петров

Българската научноизследователска база на Антарктида и прилагането на българския Наказателен кодекс отвъд границите на Република България

Настоящата статия има за цел да изследва приложимостта на българския Наказателен кодекс по място във връзка с присъствието на България на континента Антарктида и воденето на научноизследователска работа не само на базата на Република България, но и на нововъведения през 2022 г. в експлоатация кораб „Св. Св. Кирил и Методий“ (НИК 421). Необходимостта за разглеждане на въпроса идва поради липсата на ясен правен механизъм за практическото прилагане на теорията, което би довело до проблеми от юридическа гледна точка при евентуален инцидент или престъпление.

1. История от напрежението през Антарктическия договор и демилитаризация на Антарктида

1.1. Напрежението около континента

Континентът Антарктида, но и водното пространство около него, през дълъг период от време са били предмет на териториални претенции от страна на различни държави. В първата половина на XX в. няколко страни предявяват претенции към части от континента, което създава напрежение между суверенни държави в този период[1].

Великобритания първа заявява претенции през 1820 г., 1908 г., както и през 1917 г., като разширява своя сектор. През следващите десетилетия Нова Зеландия, Франция, Австралия, Норвегия, Чили и Аржентина също предявяват претенции към различни части от Антарктида[2]. Това води до припокриване на някои териториални претенции и ескалиране

[1] Иванов, Л., Н. Иванова, Антарктика: Природа, история, усвояване, географски имена и българско участие. С.: Фондация Манфред Вьорнер, 2014, с. 12.

[2] Пак там.

на напрежението, като се разменят редица ноти по отношение на именно тези конфликтни зони.

1.2. Мирно разрешаване на спора и подписване на международен договор

За да се избегне ескалация на конфликта, но и за да се създаде една благоприятна за научни изследвания област, през 1959 г. 12 държави (Аржентина, Австралия, Белгия, Великобритания, Нова Зеландия, Норвегия, СССР, САЩ, Франция, Чили, Южна Африка и Япония) подписват Антарктическия договор във Вашингтон („Договора“)[3]. Този международен договор влиза в сила на 23 юни 1961 г. и поставя основите на съвременното управление на континента, което е базирано на принципа *terra nullius* (ничия територия).

Някои от главните принципи на договора, които стоят в неговата основа и дипломатическото разрешаване чрез деескалация, са именно:

– използване на Антарктида само за мирни цели;

– забрана на военни дейности и ядрени опити;

– свобода на научните изследвания;

– *terra nullius*.

Именно тези принципи имат за цел да начертаят пътя към създаването на една територия, към която да липсват териториални претенции, а да се използва за развитието и благото на цялото човечество.

Освен горното, отдавна експлоатираните живи морски ресурси биват урегулирани с Конвенция за опазване на живите морски ресурси от 1980 г.[4], която влиза в сила от 1982 г. По отношение на подземните богатства (полезните изкопаеми), понастоящем те не са собственост на никоя държава и такива не се добиват поради сключен мораториум до 2048 г.

1.3. Сътрудничество в годините от подписването на Договора до днес на фона на геополитиката

Въпреки геополитическата ситуация и напрежението между Великите сили по време на Студената война, то Договорът успява да устои на напрежението на останалите 6 континента и да съхрани своето пред-

[3] Антарктически договор, подписан на 1 декември 1959 г., влязъл в сила на 23 юни 1961 г. Влязъл в сила за България на 11 септември 1978 г., обн. ДВ бр. 57 от 20 май 1998 г.

[4] Конвенция за опазване на живите морски ресурси на Антарктика, ОВ L 252, 5.9.1981 г., Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 3, стр. 179.

назначение. Нещо повече, през трудните години в световен мащаб след подписването на Договора към него се присъединяват още 46 държави, като към януари 2025 г. страните по него са 58, от които 29 са консултативни членове с право на глас[5].

България се присъединява към Договора на 11 септември 1978 г. През май 1998 г. подписва и Протокола за защита на околната среда, а от месец юни същата година е пълноправен консултативен член[6]. Страната активно участва в научните изследвания на континента и от 1988 г. поддържа своя база „Св. Климент Охридски“ на остров Ливингстън[7].

1.4. Балансът в настоящите дисбалансирани времена

Към 2025 г. Антарктическият договор продължава да бъде основа за управлението на континента. Въпреки това нарастващият интерес към природните ресурси в световен мащаб, наличието на голям брой регионални конфликти и рискът от загуба на сигурни източници на ресурси, но и стратегическото значение на региона създават нови предизвикателства, свързани с мира и ненарушаването на обществените отношения на континента.

Принципите на действие на нормите по място на националните законодателства на граждани на суверенни държави обуславя и нуждата да се разглежда присъствието на всеки отделен гражданин като субект на отношения, обвързани със сложна симбиоза между Договора и националните законодателства, за да се запази баланса и след днешния ден.

2. Наказателноправна защита на континента

2.1. Приложимост на принципите за действие на наказателноправните норми по място отвъд границите на Република България

Българският Наказателен кодекс (съгласно чл. 3, ал. 1) се прилага за всички престъпления, извършени на територията на Република България. От международноправна гледна точка има разлика между държавна територия и международна територия. Държавната територия се определя като част от земната повърхност и акваторията, които очертават държавните

[5] Вж. https://www.ats.aq/devAS/Parties?lang=r [достъп на 31.1.2025 г.].

[6] Пак там.

[7] Пимпирев, Х. Кредитна еволюция на остров Ливингстън, Антарктида. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2023.

граници, както и земните недра и въздушното пространство. Правният режим на държавната територия се определя от международното право. Има разлика между термините територия и пространство[8], като за целите на настоящото изследване ще разглеждаме територията като термин от международното публично право, доколкото той има по-тясна дефиниция.

В чл. 3 НК не се посочва изрично приложимостта на териториалния принцип за мореплавателните и въздухоплавателните средства под български флаг, а само в чл. 37, ал. 2 НПК се определят правилата за местната подсъдност на делата за престъпления, извършени на тях. Капитанът на кораба има право да задържа лицата, извършили деяния, съставляващи престъпление по българския Наказателен кодекс, в изолирани помещения на кораба на основание чл. 89 Кодекса за търговското корабоплаване (КТК), като има вменено задължение по чл. 90 КТК да предаде задържаното лице в първото българско пристанище.

Така всъщност се формулира и условната[9] територия във връзка с териториалния принцип на чл. 3, ал. 1 НК, която включва корабите и въздухоплавателните средства под български флаг. Безспорно е разбирането, че корабите под български флаг трябва да плават в международни води (открито море), за да се прилага териториалния принцип на борда им.

По въпроса с приложимостта на териториалния принцип за самолетите има две становища, като първото от които е, че принципът се прилага за самолети, летящи „над открито море“[10], а второто е, че се прилага за тези, летящи „над открито море или над неутрална територия“[11]. Второто становище следва да се възприема като по-пълно и точно, а от гледището на възможността самолет да лети над Антарктида или друга *terra nullis* трябва да приемем пълната формулировка на професор Гиргинов.

За прилагането на принципа по чл. 3, ал. 1 НК няма значение дали престъплението е от общ или частен характер, дали извършителят е български или чужд гражданин, единственото условие е престъплението да е извършено на българска територия или условната територия, като при това условие приложим ще е българският закон на горепосоченото основание. Именно това категорично дава основание да се твърди, че

[8] Борисов, О. Международно публично право. С.: Нова звезда, 2008, с. 145.

[9] Долапчиев, Н. Наказателно право. Т. I. Обща част. София, 1936, с. 83.

[10] Стойнов, А. Наказателно право. Обща част. Второ актуализирано издание. С.: Сиела, 2019, с. 120.

[11] Гиргинов, А. Въпроси на териториалната приложимост на българския наказателен кодекс. В. Търново: De Jure, 2/2018 г., с. 135.

условната територия е един своеобразен пример за приложимост на българския наказателен закон, дори далеч отвъд държавните граници на Република България, като кораб в открито море, който е напуснал териториалните води на България, ще съставлява едно условно продължение на българската територия отвъд нейните граници. Горното твърдение не изисква корабът да се намира в международни води, а напротив – дори намиращ се в териториалните води на крайбрежна държава, то тя няма да има наказателна юрисдикция над него да задържи лице и да извърши разследване във връзка с престъпление, извършено на борда на кораба по време на преминаването на основание член 27 от Конвенцията на ООН по морско право, като в същата разпоредба са посочени и изключенията наказателна юрисдикция на борда на чуждестранен кораб да бъде приложена в следните хипотези:

1. ако последиците на престъплението се разпростират върху крайбрежната държава;
2. ако престъплението е от такъв характер, че нарушава спокойствието в страната или добрия ред в териториалното море;
3. ако съдействието на местните власти е било поискано от капитана на кораба или от дипломатически агент или консулско длъжностно лице на държавата на знамето или
4. ако такива мерки са необходими за пресичане на незаконното пренасяне на наркотични средства или психотропни вещества.

Ноторно е, че Антарктида е *terra nullis* и това е закрепено в член 6 от Антарктическия договор, но на същото основание Договорът включва именно пълната площ на ледените блокове в територия без суверенитет на никоя държава, но не и заобикалящата ги водна площ 60 градуса на юг. От това става ясно, че кораб, плаващ под български флаг, ще попада под наказателната юрисдикция на Република България.

На 27 декември 2022 г. от Морска гара „Варна“ към българската научноизследователска база на о. Ливингстън отплава първият научноизследователски кораб „Св. Св. Кирил и Методий“. Този кораб вече извършва регулярни плавания до българската база на Антарктида, което го превръща не просто в една условна територия, но в една условна територия със специално предназначение, на която се качват и граждани на

трети страни[12], което повдига въпроса за юрисдикцията, която безспорно с оглед на изложеното по-горе се явява изцяло българска.

Съгласно чл. 4, ал. 1 НК „Наказателният кодекс се прилага към българските граждани и за извършените от тях престъпления в чужбина“. Това означава, че българският Наказателен кодекс би се прилагал и за българските граждани, извършили престъпление не само на територията на чужда държава, а въобще зад пределите на българската граница, т. е. територия и условната територия, която бе описана и обсъдена подробно по-горе. Тъй като личният (националният) принцип, прогласен в чл. 4 НК, не изисква деянието да е престъпление по местоизвършването му, това е още един аргумент, че дори в една *terra nullis*, каквата се явява Антарктида, ще се прилага българският наказателен закон за всички престъпления със субект български гражданин. Няма значение кой е пострадалият от престъплението, като в аргумент на това се явява и поглъщането на реалния принцип от личния принцип.

Член 5 от НК разширява приложението на българския Наказателен кодекс и към чужденци, извършили престъпления отвъд границите на Република България, в чужбина или на *terra nullis*, които засягат интересите на Република България или български граждани. Предпоставка за прилагане на реалния принцип, прогласен в чл. 5 НК, е престъплението да е от общ характер. Последното логично провокира дискусии по въпроса дали български граждани на Антарктида ще бъдат защитени от престъпления от частен характер на континента, които не са извършени от български граждани, но и нещо повече – дали ще се приложи българският наказателен закон, доколкото юрисдикцията по член 8 от Договора не е просто за прилагане на материалното законодателство, а за процесуалното законодателство на държавите, които са страни по Договора. Българският Наказателен кодекс би намерил своето приложение, ако страната, чийто гражданин е извършителят, предприеме действия по съдействие за разследването, но и предаването му за съдене пред български съд или в противен случай процесът ще протече задочно.

Следва се отбележи, че българският Наказателен закон е безупречен по отношение на своите принципи за действие, които са непротиворечиви и ясни от теоретична и практическа гледна точка. Предизвиква се обаче една правна неяснота именно върху приложението на теоретичната основа в практическо измерение във връзка с евентуално престъпление,

[12] Вж. https://www.naval-acad.bg/2025/7580 [достъп на 31.1.2025 г.].

извършено на Антарктида. По-нататък в настоящата статия ще разгледам някои реални инциденти, които са се случили на континента, като ще поясна и своята позиция за необходимост от методологическо разглеждане на проблема. Целта на такова разглеждане е да се изясни наличието на правна празнота около възможността за прилагане на материалния закон от процесуална страна.

2.2. Престъпността на Антарктида

Поради специфичния международноправен статут на Антарктида прилагането на наказателното право на континента е сложен въпрос. Според Антарктическия договор наблюдателите, научният персонал и придружаващите ги лица са подчинени само на наказателната юрисдикция на страната, чиито граждани са те. Престъпността на континента не е в никакъв случай някаква хипотеза, а напротив – исторически обосновано е да се твърди, че престъпност има. Анализът на същата е важен именно, за да бъде ангажирана възможността за реализиране на наказателноправна защита на българите и интересите на Република България.

През месец април 1984 г. изследователската станция „Алмиранте Браун“[13], на която се е намирала аржентинската научноизследователска мисия, е била опожарена от доктора ѝ. Мотивът на извършителя, с който е взел решение да я опожари, е нареждане да остане на нея по време на австралийската зима. Целият персонал на станцията е евакуиран и откаран до изследователската станция „Палмър“ на Съединените американски щати (САЩ), която се е намирала на остров Анверс. Съгласно Антарктическия договор Аржентина е имала юрисдикция над случая, тъй като станцията е била под нейно управление, деянието е осъществено безспорно от аржентински гражданин, което предполага приложението на тяхното национално законодателство, доколкото за всеки човек се прилага наказателното законодателство на страната, чийто гражданин е, за деянията, които осъществи на континента.

По-късно през месец октомври 1996 г. на американската научно-изследователската станция „Макмърдо“ избухва бой в кухнята на станцията между двама души от поддържащия персонал. Нападението се осъществява с чук, като по време на нападението се намесва и трето лице, което също е пострадало в опита си да преустанови сборичкването. Изпратени

[13] Координатите на станцията са S 64° 53.715 W 062° 52.243, което именно предполага и приложението на Антарктическия договор и принципът за прилагане на наказателната юрисдикция на гражданина извършител.

са агенти от Федералното бюро за разследване на Съединените американски щати до станция „Макмърдо“, за да разследват и извършат арест на заподозрения, който е транспортиран до Хонолулу, Хавай, където е изправен пред съда по четири обвинения за нападение.

През 2000 г. астрофизикът Родни Маркс, който е австралийски гражданин, работещ на станцията „Амундсен-Скот“ под юрисдикцията на Съединените американски щати, умира при неизяснени обстоятелства. Маркс е член на международен екип, ангажиран с научни изследвания, организирани от американска компания, опериращa в зона, претендирана от Нова Зеландия.

Първоначално американските власти обявяват, че Маркс е починал от естествена смърт. Поради проблема с климатичните особености на континента по време на зимата в Антарктида тялото на починалия учен е държано с месеци в хладилна камера преди да бъде транспортирано обратно в родината му, за да се направи аутопсия. След направената аутопсия се установява, че същият е починал от метанолово отравяне. Липсата на достъп до местопрестъплението и ограничените доказателства усложняват разследването и достигането до категоричен извод на разследващите.

На 9 октомври 2018 г. на станция „Белингсхаузен“, която е под ръководството на Руската Федерация, Сергей Савицки намушква своя колега Олег Белогузов. Според колегите на двамата поводът за нападението е напрежение, което Белогузов систематично нагнетявал, като дразнел своя колега Савицки в бита на ограничената комуникация на станцията. Непосредствено след извършването на престъплението извършителят доброволно се предава на ръководителя на станцията и е транспортиран обратно в Русия след по-малко от 2 седмици поради благоприятните условия. Разследването е проведено от руските власти съгласно националното законодателство на Руската федерация. На 8 февруари 2019 г. пред Василеостровския районен съд в Санкт Петербург се изпраща в качеството си на обвинен Савицки. По време на съдебното заседание пострадалият Белогузов, който вече се е бил възстановил и се е явил по време на делото, прощава на обвиняемия и двамата се помиряват пред съда, който на свой ред прекратява делото срещу Савицки[14].

Всички по-горе описани случаи са само част от реално реализираните произшествия или престъпления на територията на континента, но обу-

[14] Вж. https://rapsinews.ru/judicial_news/20190208/294778187.html [достъп на 1.2.2025 г.].

славят необходимостта от реални действия за анализиране в съвкупност и извеждане въз основа на опита на една добре изготвена законодателна рамка, която да гарантира сигурността на българските граждани и на интересите на Република България на континента. Освен това, ще подпомогне по-сигурния материален и процесуален порядък по отношение на реализирането на наказателната отговорност. Към 2025 г. сме изправени пред риска, ако се случи инцидент или престъпление, някои въпроси да бъдат дискусионни, а други да не бъдат въобще изяснени, поради което се налага и цялостна процедура по изготвяне на специално законодателство, което да гарантира бързата и навременна реакция на всички български власти, така щото да се реализира наказателната отговорност. Подобно специално законодателство не трябва да е спасителна лодка за научно-изследователския ни кораб, както и за цялостната дейност на Република България, а трябва да бъде насочено изцяло върху изграждането на работещ механизъм за действие на терен.

3. Реализация на наказателната отговорност

Заради отдалечеността на континента и поради факта, че по време на австралийската зима е почти невъзможно да се достигне до него, има опасност да останем в хипотеза на дълго изчакване на нужната организация за транспортиране до континента на органи по разследването за събиране на доказателства, разследване и евентуално задържане на извършителя. Това би било много сложно. В останалата част от годината, въпреки по-благоприятни метеорологични условия, достигането до Антарктида отново не е толкова лесно, което също предопределя логистична невъзможност. Дори обаче да е налице сигурност, че в кратък срок ще пристигнат разследващи за провеждане на разследване на дадено престъпление, то със сигурност винаги би било твърде късно за задържане на извършителя и запазване на доказателствата. Може да се окажем в ситуация, в която няколко месеца лице, което е извършило престъпление, да не може да бъде задържано, а разследване да не може да бъде започнато поради отдалечеността на континента и трудната му достъпност.

Именно поради тези съображения, през 1992 г. поради невъзможност достатъчно бързо да се проведат действия по разследването и арест на лица, американската Национална научна фондация[15] повдига дискусии с редица служби, като в резултат на обсъжданията и доказване на необ-

[15] U.S. National Science Foundation (NSF).

ходимостта от навременна и ефективна защита на гражданите на САЩ на територията на Антарктида, ръководителите на базите се назначават и за заместник-маршали след като преминат необходимата подготовка и отговарят на изискванията за длъжността, като в качеството си на такива те имат възможността да арестуват, задържат и претърсват цивилни лица, които са граждани на Съединените американски щати и са извършили престъпления срещу други граждани на САЩ[16].

Руската Федерация също взима решение за урегулиране на въпроса със своите граждани, като приема Федерален закон от 5.6.2012 г. N 50-ФЗ „За регулиране на дейността на руски граждани и руски юридически лица в Антарктика“. В член 9 на същия в 10 точки подробно се описва процедурата по разследване на произшествия и действие в случай на: причиняване на вреда на околната среда; възникване на извънредни ситуации; признаване на безследно изчезнали граждани на Руската Федерация или физически лица с компания-оператор; заплаха или причиняване на вреда спрямо живота или здравето на същите лица, като целите на разследването са да се предприемат мерки за предотвратяването им в бъдеще. В пълна степен е изяснена процедурата при констатиране на дадено произшествие и вследствие на неговото разследване, ако се констатира административно нарушение, престъпление или друго – документите се препращат към компетентния орган по реда на чл. 9 от Федералния закон. Описани са подробно и процедурите при смърт на лице, което работи на руската научноизследователска експедиция, като се дават специални правомощия на ръководителя на антарктическата станция да заверява документи, издадени във връзка със смъртта от лекар.

Според действащото законодателство на Република България няма да има проблем, свързан с престъпления, които са извършени на кораба или такива, чийто обществоопасен резултат е настъпил на него, поради приложението на териториалния принцип по чл. 3 НК. Наред с това и възможността за задържане на лица, застрашаващи безопасността или чието поведение съставлява престъпление по НК, в изолирани помещения на кораба, е част от административната власт на капитана по чл. 89, ал. 3 КТМ. В чл. 90, ал. 1 от същия кодекс се дават права на капитана, ако по време на плаване на кораба е извършено престъпление по НК, да задържи лицето, което е заподозряно в извършване на престъплението,

[16] Вж. https://oig.nsf.gov/sites/default/files/reports/2021-03/05-2-009_final.pdf, с. 1–2 [достъп на 31.1.2025 г.].

като капитанът е длъжен да го предаде на компетентните органи в първото българско пристанище, в което пристигне корабът. Това изключва възможността да се препятства или забави твърде дълго реализирането на наказателната отговорност за евентуално извършени или завършени на кораба престъпления.

В диаметрално различие обаче е ситуацията на континента, като към момента в българското законодателство отсъства възможност ръководителя на българската научноизследователска база или друго лице, което се намира на Антарктида, да има възможност да задържа евентуално извършили престъпления лица. Тази възможност не би могла да се осъществи нито за престъпления, които ще се преследват на основание личния принцип (чл. 4 НК) за българските граждани, нито за реалния принцип (чл. 5 НК), ако чуждият гражданин е извършил престъпление, насочено срещу българската база, интересите на Републиката или български гражданин. Това оставя отворен въпроса за дискусия дали реално може да бъде реализирана наказателната отговорност, дали лице не може да се измъкне от наказателно преследване, като хипотетично се качи на кораб под чужд флаг и достигне до държава, с която Република България няма договореност за екстрадиция. Това поставя в опасност и несигурност правата и интересите на българските граждани и българската държава. Поради горното следва да се възприеме дискусионен подход за определяне на лице, което да има такива специални правомощия, подобни на правомощията на кмета на общината по чл. 44, ал. 1, т. 4 от Закона за местното самоуправление и местната власт, които да бъдат разширени, като по аналогия може да се вземе предвид разпоредбата на чл. 90, ал. 3 КТМ и евентуално извършилият престъпление да се предава от назначеното за това лице на континента на капитан на български кораб за задържане в изолирано помещение до предаването му на компетентни органи. Считом, че с подобно изменение на законодателството би се преградила възможността за неефективност в реализирането на наказателната отговорност за престъпления по българския Наказателен ковекс, извършени на Антарктида от български граждани съгласно личния принцип за прилагане на наказателноправните норми по място.

Заключение

Наказателноправната защита на българските интереси в Антарктида е комплексен въпрос, който изисква синхронично нормотворчество

на националното ни законодателство, като се съобразява действието на международните договори и статута на континента. Съвременното състояние на националното законодателство по въпроса за териториалното действие на наказателноправните норми по място създава възможност за осъществяване на задачата на Наказателния кодекс, а именно – да защитава от престъпни посегателства личността и правата на гражданите и цялостния, установен в страната, правов ред. Въпреки това към 2025 г. липсва правна уредба, която да препятства възможността извършители на престъпления да се укрият преди започване на наказателното преследване и да гарантира ефективното реализиране на наказателната отговорност.

За да се подобри наказателноправната защита на българските граждани и интереси в Антарктида, могат да се предприемат следните стъпки:

1. Разработване на специфични разпоредби в българското законодателство, касаещи възможността ръководителят на научната експедиция (научноизследователската база на континента) или неин член, независимо дали е учен или част от екипажа на кораба, да има право да задържа евентуални извършители на престъпления до тяхното предаване на компетентните органи;
2. Засилване на международното сътрудничество в областта на правоприлагането, включително чрез сключване на двустранни споразумения с други държави, които имат присъствие на континента, за да се подсигури възможността за реализиране на наказателна отговорност по реалния принцип на действие на наказателноправните норми и
3. Предварителни обучителни семинари на българските граждани, които участват в антарктически експедиции (независимо от тяхното качество), относно приложимото законодателство и потенциалните правни последици от техните действия.

Посочените по-горе три мерки биха допринесли за по-ефективна защита на българските интереси и ефективно реализиране на наказателната отговорност, като същевременно ще подкрепят усилията на Република България да разполага с механизми за противодействие на престъпността на континента и да защити неговото използване само за мирни и научни цели, както е прогласено в Антарктическия договор, като с това ще се пресече възможността да се поставят в опасност изследователите и персонала на континенталните изследователски мисии.

Библиография

Иванов, Л., Иванова, Н., Антарктика: Природа, история, усвояване, географски имена и българско участие. С.: Фондация Манфред Вьорнер, 2014.

Пимпирев, Х. Кредитна еволюция на остров Ливингстън, Антарктида. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2023.

Борисов, О. Международно публично право, С.: Нова звезда, 2008.

Долапчиев, Н. Наказателно право. Т. I. Обща част, С., 1936.

Стойнов, А. Наказателно право. Обща част. Второ актуализирано издание, С.: Сиела, 2019.

Гиргинов, А. Въпроси на териториалната приложимост на българския наказателен кодекс, В. Търново: De Jure, 2/2018.

Конвенция за опазване на живите морски ресурси на Антарктика, ОВ L 252, 5.9.1981 г., Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 3, стр. 179.

Ключови думи:
ЛГБТИК+ права, юридическа признаване на пола, транс, трансджендър, транссексуалност, права на сексуални малцинства

Keywords:
LGBTIQ+ rights, Legal Gender Recognition, Trans, Transgender, Transsexuality, Sexual Minority Rights

Filip Samuilov

From a Legal Vacuum to Self-Determination: A Comparative Analysis of Legal Gender Recognition in Bulgaria and Germany

This study presents a comparative legal analysis of the framework for legal gender recognition (LGR) in Bulgaria and Germany, outlining their diametrically opposed approaches. It examines the regressive trend in Bulgaria, which, after a long-standing legislative vacuum, culminated in a de facto ban on legal gender recognition with Interpretative Decision No. 2/2023 of the Supreme Court of Cassation. In contrast, the study highlights the progressive evolution in Germany – from the restrictive Transsexuals' Act of 1980 to the modern Self-Determination Act (SBGG) of 2024, which introduces a swift administrative procedure based on self-declaration. By analyzing the key role of judicial practice in both countries, the study uses the German experience as a basis for formulating specific legislative recommendations for reform in Bulgaria.

Filip Samuilov, Ph. D. student
in the Law Department of New Bulgarian University
e-mail: filip.samuilov13@gmail.com
Areas of interests: Constitutional Law, Human Rights Law, Public International Law

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.9

Филип Самуилов

От правен вакуум към самоопределяне: сравнителен анализ на юридическата промяна на пола в България и Германия

Настоящата студия представя сравнителен правен анализ на уредбата за юридическа признаване на пола в България и Германия, като очертава диаметрално противоположните им подходи. Разглежда се регресивната тенденция в България, която след дългогодишен законодателен вакуум достига до de facto забрана на юридическо признаване на пола с Тълкувателно решение № 2/2023 г. на Върховния касационен съд. В контраст е представена прогресивната еволюция в Германия – от рестриктивния Закон за транссексуалните хора от 1980 г. до модерния Закон за самоопределяне (SBGG) от 2024 г., който въвежда бърза административна процедура, основана на самодекларация. Като анализира ключовата роля на съдебната практика в двете държави, изследването използва германския опит като основа за формулиране на конкретни законодателни препоръки за реформа в България.

1. Въведение

В настоящото изследване се прави правен анализ на концепцията за пол в юридически смисъл и юридическото признаване на пола[1], разгледани през призмата на българското и германското законодателство. Целта е, освен дефиниране на понятието за юридически пол, изведено от правните системи на двете държави, да се направи подробен сравнителен

[1] На български език ще се придържам към понятието „юридическо признаване на пола“ от израза Legal Gender Recognition (също LGR), също се среща като „правно признаване на джендъра“. С оглед на несъществуването на понятието „джендър“ в нормативната уредба на Република България, специално в Закона за гражданска регистрация (Обн. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г.), ще използвам преобладаващо понятието „пол“.

анализ на процедурата за юридическото признаване на пола. Изследването ще разгледа правните механизми и изисквания, регламентиращи тази процедура, и ще идентифицира сходства и различия между българската и германската правна уредба.

В контекста на съвременните международни стандарти за правата на човека и развиващата се съдебна практика темата за юридическото признаване на пола придобива все по-голяма значимост. Принципите на самоопределяне, недискриминация, защита на личността и уважение и запазване на човешкото достойнство изискват адекватно и ефективно правно регулиране, което да отговаря на нуждите на транс, интерсекс и небинарните хора.

Констрастните подходи към юридическото признаване на пола в България и Германия намират своето ярко отражение в последните развития на съдебната практика и законодателните промени в двете държави. В България, тълкувателната практика на Върховния касационен съд (ВКС) преобръща над тридесет годишна съдебна практика и представлява „образец“, който засяга пряко правата на транс хората. С Тълкувателно решение № 2/2023 г. на ОСГК на ВКС недвусмислено се постановява, че българското законодателство не предвижда възможност за промяна на данните за пола в регистрите за гражданско състояние, което *de facto* налага забрана на юридическото признаване на пола. Подобно решение е в ярък контраст с развиващите се международни стандарти за правата на човека и стимулира призивите за законодателна реформа.

За разлика от това, прогресивна промяна се наблюдава в Германия, където на 1 ноември 2024 г. влиза в сила Законът за самоопределяне (Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag, SBGG)[2]. Този нормативен акт значително опростява процедурата за промяна на пола и името на транс, интерсекс и небинарните хора. Процедурата вече е изцяло административна, изискваща само декларация до административен орган, като по този начин замества предишния усложнен процес, предвиден в Закона за транссексуалните хора от 10 септември 1980 г. (Transsexuellengesetz, TSG)[3]. Тази стъпка е показателна за анга-

[2] Bundesgesetzblatt I, Nr. 206, ausgegeben zu Bonn am 21. Juni 2024, 1–5. В немскоезичната академична литература се възприема съкратеното наименование на закона; пълното му наименование е Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen (Закона за промяна на имената и определяне на пола в специални случаи – превод мой).

[3] Bundesgesetzblatt I, Nr. 56, ausgegeben zu Bonn am 16. September 1980, 1654–1658. Пълното наименование на закона е Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der

жимента към самоопределянето и депатологизацията на юридическото признаване на пола.

Чрез съпоставяне на тези диаметрално противоположни правни рамки настоящото изследване ще допринесе за по-задълбочено разбиране на сложността на въпроса и необходимостта от бъдещи законодателни промени в посока на по-пълноценна защита на правата на човека. Анализът ще обхване не само формалните аспекти на нормативната уредба, но и фактическите последици от съществуващите правни рамки за живота на засегнатите лица.

В по-широк регионален контекст предоставянето на LGR на транс хората в Европа и Централна Азия представлява сложна и хетерогенна картина, често белязана от различия в правните системи и достъпа до правосъдие. Към 2024 г. 72 % от страните в този регион (39 от 54 държави) са установили съдебен или административен ред за осъществяване на LGR, като Казахстан е положителният пример в Централна Азия. Въпреки че значителна част от тези държави са членове на Съвета на Европа (36 от настоящите 46 държави членки) и на Европейския съюз (25 от настоящите 27 държави членки), което демонстрира обща тенденция към институционализирано признаване в рамките на тези образувания, ефективността и достъпността на нормативната уредба често са възпрепятствани от широко разпространени рестриктивни критерии. Например само петнадесет от посочените държави не изискват диагноза за психично здраве[4], а дванадесет от тях налагат стерилизация като предварително условие за LGR[5]. Освен това осемнадесет държави продължават да из-

Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen (Закон за промяна на имената и определяне на пола в специални случаи).

[4] Към август 2025 г.: Андора, Белгия, Германия, Гърция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Люксембург, Малта, Норвегия, Португалия, Финландия, Франция, и Швейцария. Вж. https://transrightsmap.tgeu.org/index [достъп на 25.8.2025 г.].

[5] Вж. https://transrightsmap.tgeu.org/index [достъп на 25.8.2025 г.]. Забележителен е прогресът в Чехия, където Конституционният съд с Решение № Pl. ÚS 52/23 от 24 април 2024 г. в отговор на жалба, подадена от транс мъж, постановява, че изискването за стерилизация като предпоставка за юридическо признаване на пола противоречи на основни права на човека, включително правото на телесна неприкосновеност и лична автономия във връзка с тяхното човешко достойнство съгласно член 7, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Това съдебно решение, което задължава законодателната власт да реформира съответните нормативни актове до 30 юни 2025 г., позиционира Чехия в контекста на европейската тенденция към въвеждане на процедури за юридическо признаване на пола, основани на принципа на самоопределянето, и отменя дискриминационната практика. Вж. Meteăkanyş, O. M. The Recent Transgender Court Decision in Czechia: Two Steps Forward, One Step Back (A Commentary on Case Pl. ÚS 52/23). Bratislava Law Review, 8 (2), (2024),

искват развод[6], което представлява допълнителна пречка за сключилите брак транс хора, търсещи правно признаване, съответстващо на тяхната джендър идентичност.

Въпреки тези развития, достъпът до LGR остава силно неравномерен в тази част от света, което е индикатор за значителни практически и правни бариери в много държави. Юридическото признаване на пола не е еднакво достъпна в петнадесет държави от този регион, включително Обединеното кралство, Армения, Азербайджан, Туркменистан, Узбекистан, Киргизтан и Таджикистан. Това означава, че транс хората в тези места се сблъскват със значителни ежедневни и правни препятствия при търсенето на юридическо признаване на пола си.

По отношение на правата на непълнолетните лица, процедурите за LGR са достъпни в седемнадесет държави, но степента на автономност, предоставена на непълнолетните в този процес, варира значително. В осем от тези държави липсва възрастово ограничение[7], което осигурява достъп до LGR на непълнолетни лица, независимо от тяхната възраст. В останалите девет държави обаче има изисквания за минимална възраст, като се ограничава достъпа до LGR на по-младите транс хора[8]. Докато дванадесет държави са въвели процедури за юридическо признаване на пола, основани на принципа на самоопределяне, допринасящо за депатологизацията на процеса; особено тревожен аспект е пълната забрана на юридическото признаване на пола в четири държави, сред които и България, което я позиционира сред държави с нисък индекс на измерване на демокрацията[9] и влошено състояние на правовата държава[10] като Унгария, Русия и Грузия.

243–264. Вж. https://doi.org/10.46282/blr.2024.8.2.946. [достъп на 25.8.2025 г.]. Вж. и https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezy/2024/Pl-52-23_AN_s_disenty.pdf

[6] В Австрия, Андора, Белгия, Германия, Гърция, Дания, Естония, Ирландия, Исландия, Испания, Люксембург, Малта, Нидерландия, Норвегия, Португалия, Словения, Украйна, Финландия, Франция, Швейцария и Швеция разводът не е задължителна предпоставка за започване на процедура по LGR. Вж. https://transrightsmap.tgeu.org/index [достъп на 25.8.2025 г.].

[7] Австрия, Германия, Естония, Исландия, Люксембург, Малта, Словения и Швейцария. Вж. https://transrightsmap.tgeu.org/index [достъп на 25.8.2025 г.].

[8] Белгия, Гърция, Дания, Испания, Норвегия, Полша, Португалия, Хърватия и Черна гора.

[9] EUI Report. Democracy Index (2024). Вж. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/ [достъп на 25.8.2025 г.].

[10] World Justice Project. Rule of Law Index (2024). Вж. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global [достъп на 25.8.2025 г.].

2. Някои значими определения

С оглед на разглеждането на някои значими определения, свързани с пола и джендъра, с акцент върху тяхното разграничение и развитието им в академичния и правен език е необходимо следното уточнение.

В съвременен план (към август 2025 г.), за да се осигури ясен контекст, се позовавам на водещата роля на Агенцията за основните права на Европейския съюз (FRA).

Терминът **„транс“ човек** е общ термин[11], който включва хора, чиято джендър идентичност или джендър изразяване се различават от пола, определен им при раждането. Това включва, но не се ограничава до мъже и жени с транс минало и хора, които се идентифицират като транссексуални[12], трансджендър[13], трансвестити/кросдресъри, андрогини, полиджендърни, джендъркуиър, аджендърни, небинарни, джендър вариант или с всяка друга джендър идентичност, която не е стандартна мъжка или женска. Транс хората могат да изразяват своя пол чрез представяне (например самоопределящ се език, облекло и др.) или чрез телесни модификации (включително, но не задължително преминаване през множество хирургични процедури)[14].

По отношение на **джендърната идентичност** в доклада си FRA се позовава на преамбюла на Yogyakarta принципите[15]. Тя се отнася до дълбоко изпитваното вътрешно и индивидуално преживяване на джендъра на всеки човек, което може да съответства или да не съответства на пола, определен при раждането. Това включва личното усещане за тялото, ко-

[11] Бел. моя – umbrella term.

[12] Терминът „транссексуален“ често се използва за хора, които преминават през процес на пълна медицинска трансформация с цел да приведат телесните си характеристики в съответствие с вътрешното си усещане за джендър.

[13] „Трансджендър“, подобно на думата „транс“, е общ термин, който се отнася за всички лица, които не се идентифицират с джендъра си, определен им при раждането. Въпреки това, някои транс хора предпочитат термина „транс“ пред „трансджендър“, като признание, че не всички хора имат опит [познания] относно джендъра.

[14] Превод на определението – мой. In: European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Brink, M. v. d., Timmer, A., Dunne, P., & Burri, S. Trans and intersex equality rights in Europe: a comparative analysis (A. Timmer, editor, S. Burri, editor) Publications Office. Вж. https://data.europa.eu/doi/10.2838/75428, 2008, p. 34.

[15] Принципите от Yogyakarta за прилагането на международното право в областта на правата на човека по отношение на сексуалната ориентация и джендър идентичност са изготвени през 2006 г. от международни експерти по правата на човека, които се събират в Yogyakarta, Индонезия. Принципите прилагат задължителни международни стандарти за правата на човека, свързани със сексуална ориентация и джендър идентичност. Те се превръщат в основа за тълкуването на стандартите за правата на човека по отношение на ЛГБТИ+ хората в бъдеще.

ето може да бъде променено чрез медицински, хирургически или други средства, както и други изрази на джендъра, включително облекло, говор и маниери[16].

Джендърното изразяване обозначава външното представяне на джендъра на даден човек чрез неговата физическа външност (облекло, прическа, аксесоари, козметика), маниери, реч и модели на поведение. Джендърното изразяване може да съответства или да не съответства на джендър идентичността на човека[17].

Небинарността представлява общ термин за джендър идентичност, която не попада в бинарната система за мъжки и женски пол. Тя включва хора, чиято джендър идентичност не е нито изцяло мъжка, нито изцяло женска, а е комбинация от мъжки и женски пол или е между половете или извън тях[18].

Когато дадено лице предприеме процес да живее съобразно предпочитания от него джендър, това се нарича „**преход**“. Няма стандартна процедура и последователност за този процес. Той може да бъде социален, правен, професионален, медицински или семеен.

Медицинският преход включва процедури за утвърждаване на джендъра, включително (но не задължително) операция за утвърждаване на пола (известна в миналото като „операция за промяна на пола“). В нормативната уредба и съдебната практика на ЕС преминаването през процедура за утвърждаване на джендъра или афирмативно лечение се нарича „промяна на джендъра“ (gender reassignment)[19].

Половите характеристики според преамбюла на Yogyakarta принципите „Плюс 10“ са физическите особености на всеки човек, свързани с пола, включително гениталиите и друга полова и репродуктивна анатомия, хромозоми, хормони и вторични физически характеристики, появяващи се с пубертета[20].

---

[16] Превод на определението – мой. Вж. Trans and intersex equality rights in Europe: a comparative analysis (A. Timmer, editor, S. Burri, editor), цит. по-горе, p. 34.

[17] Ibid.

[18] Ibid., p. 35.

[19] European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Brink, M. v. d., Timmer, A., Dunne, P., & Burri, S. Trans and intersex equality rights in Europe: a comparative analysis, (A.Timmer,editor, S. Burri, editor) Publications Office. Вж. https://data.europa.eu/doi/10.2838/75428, 2018, p. 35; P v S and Cornwall County Council [1996] 2 CMLR 247, [20].

[20] Preamble to Yogyakarta Principles Plus 10’ (Yogyakarta Principles website). Вж. http://yogyakartaprinciples.org/preamble-yp10/ [достъп на 26.8.2025 г.].

Терминът **цис-джендър** (*cis*-джендър) се отнася за хора, които се самоидентифицират с джендъра, който им е бил определен при раждането. Цисджендър произхожда от латинската дума *cis* (от тази страна на)[21].

За да се разбере развитието на тези понятия обаче, е важно да се върнем към основополагащи трудове като този на *H. Benjamin*[22] от 1966 г., който прави първото клинично разграничение между транссексуалността и трансвестизма. Авторът представя новаторска (за времето си) клинична рамка за разбиране на хората, които изпитват дълбок конфликт между физическия си пол и психологическата си идентичност. Написана в момент, когато медицинската общност игнорира и патологизира състоянието. В изследването си *Benjamin* предлага концептуализация на „пола“ като определения и концепции.

Benjamin дефинира транссексуалния човек като индивид, който според неговите клинични наблюдения притежава „обърната джендърна роля и фалшива джендърна ориентация“[23]. Това състояние представлява „много по-голяма степен дезориентация по отношение на пола и джендъра роля“[24] от тази, която се наблюдава при трансвеститите, и води до дълбоко емоционално разстройство. Анализът на *Benjamin* последователно описва преживяването на транссексуалните хора като такова, при което „умовете и душите им са „затворени“ в грешните тела“[25].

Определяща характеристика на транссексуалността е желанието на индивида за „операция за промяна“, по-известна в съвременната терминология като „операция за потвърждаване на пола“[26]. За разлика от трансвеститите, които могат да възприемат физическите си полови органи като източник на удоволствие, транссексуалните хора се описват като отвръщащи се от органите си с „отвращение и омраза“. Те „живеят само за деня, в който [тяхната] „женска душа“ вече няма да бъде оскърбявана от [тяхното] мъжко тяло, когато [те] ще могат да функционират като жени – социално, правно и сексуално“[27]. *Benjamin* отбелязва, че крайната цел на транссексуално лице в преход от мъж в жена е да изпита

[21] Вж. Trans and intersex equality rights in Europe: a comparative analysis (A. Timmer, editor, S. Burri, editor), цит. по-горе, p. 35.

[22] Benjamin, H., M. D. The Transsexual Phenomenon. NY: Warner Books, 1966.

[23] Ibid., p. 65.

[24] Ibid., 31–33.

[25] Ibid., p. 34.

[26] Conversion operation; gender-affirming surgery.

[27] Benjamin, p. 33.

сексуалните отношения на жена с мъж, въпреки че основната грижа на транссексуалното лице е неговата самоидентичност, а сексуалният партньор е второстепенен и често незадължителен фактор.

Benjamin изрично заявява, че в строго биологичен смисъл не е възможна „промяна на пола“, тъй като „полът и джендърът […] се определят в момента на зачеването“[28]. Хирургичните и хормоналните интервенции имат за цел да превърнат индивида във „функциониращ член на противоположния пол“ в социалната сфера, а не да променят основния му биологичен пол.

В концепцията си за пола и джендъра *Benjamin* имплицитно и експлицитно разграничава аспекти на идентичността на индивида, дефинирайки ги като различни „видове пол“. Той отбелязва, че идентичността на човек не е единствено, монолитно качество, а се състои от няколко слоя, които включват:

– генетичен пол: това е неизменният, наследствен хромозомен пол, определен в момента на зачеването. *Benjamin* отбелязва, че транссексуалните хора обикновено са „генетично нормални“,

– анатомичен пол: това се отнася до физическото тяло и неговите репродуктивни органи и

– психологичен пол (или джендър): *Benjamin* определя това като „много важна и отличителна категория, която е „още по-гъвкава от всяка друга“. Психологическият пол „може да бъде в противоречие с всички други полове“, което поражда основния проблем на транссексуалността[29].

Джендърът се отнася до вътрешна, психологическа и социална идентичност, която е отделена от физическия и генетичния пол на индивида. С оглед на тази концептуална рамка могат да се положат основите за по-нюансирано разбиране на идентичността отвъд простия биологичен детерминизъм[30].

Към август 2025 г. медицинските състояния на транс хората са класифицирани в Международната статистическа класификация на болестите

[28] Ibid., p. 65: „change of sex“, „sex and gender […] are decided at the moment of conception“.
[29] Ibid., 15–23.
[30] Подробности за отликите между „пол“ и „джендър“ ще бъдат посочени в точка 3 от настоящото изследване.

и проблемите, свързани със здравето (МКБ-11)[31] с кодове HA60 и HA61. Основната разлика между МКБ-11 и предходните класификации е, че МКБ-11 премахва състоянията, свързани с джендърната идентичност, от главата за психическите разстройства. Тази промяна отразява съвременното разбиране, че трансджендърността не е психично заболяване.

В МКБ-10 състоянията, свързани с джендърната идентичност, са класифицирани в категорията „Психични и поведенчески разстройства“. Основната диагноза са „транссексуализъм“ и „разстройство на джендър идентичността в детска възраст“[32]. Тази класификация допринася за историческото възприемане на транссексуалните идентичности като форми на психична патология, което води до широко разпространение на стигматизиране и дискриминация. Определянето като „разстройство“ се фокусираше върху самата идентичност като проблем, който трябва да бъде лекуван, а не върху дистреса, който индивидът може да изпитва в резултат на несъответствието между тялото и идентичността си, особено в неприемлива социална среда.

Здравето, свързано с джендърната идентичност, е преосмислено в актуализираната версия на МКБ-11 от май 2024 г., която замества „джендър несъответствието в юношеството и зрелостта“ и „джендър несъответствието в детството“ с остарели диагностични категории като „транссексуализъм“ и „разстройство на джендърната идентичност при деца“ от МКБ-10. Главата „Психични и поведенчески разстройства“ е преименувана на „Състояния, свързани със сексуалното здраве“, която сега включва джендърното несъответствие (gender incongruence). Това отразява съвременното разбиране, че разнообразните джендърни идентичности и транссексуалните идентичности не са психични заболявания и че етикетирането им като такива може да доведе до значителна стигматизация.

Съгласно Световната здравна организация джендърното несъответствие в юношеството и зрелостта представлява изразено и устойчиво несъответствие между джендъра, който лицето изпитва, и пола, който е определен при раждането. Това несъответствие често води до желание за „преход“, за да може лицето да живее и да бъде прието като човек от джендъра, който изпитва. Това може да се постигне чрез хормонално

[31] International Classification of Diseases 11th Revision (ICD-11). The global standard for diagnostic health information. Вж. https://icd.who.int/en/ [достъп на 26.8.2025 г.].

[32] Вж. https://www.icd10data.com/ICD10CM/Codes/F01-F99/F60-F69/F64-/F64.0 [достъп на 26.8.2025 г.].

лечение, хирургична интервенция или други здравни услуги, за да се приведе тялото на лицето в максимално съответствие с преживявания джендър. Преди началото на пубертета диагнозата не може да бъде поставена. Диагнозата (HA60) не може да бъде поставена само въз основа на поведение и предпочитания, отклоняващи се от джендъра[33].

Детското джендърно несъответствие (HA61) се определя като значително несъотвествие между определения пол на дадено лице и преживяване или изразен джендър при деца в предпубертетна възраст. Силното желание на детето да бъде от различен джендър от този, който му е определен (наложен), силното му отвращение към определен аспект от сексуалната му анатомия или очакваните вторични полови белези и/или силното му желание за първични и/или очаквани вторични полови белези, които съответстват на преживявания джендър, както и използването на играчки, игри и други дейности, които са по-типични за преживявания пол, отколкото за определения пол, са все примери за този модел. Несъответствието трябва да е продължило почти две години. Диагнозата не може да се постави само въз основа на поведение и предпочитания, различни от джендъра[34].

Въпреки че транс хората могат да имат допълнителни специализирани медицински нужди, като хирургична интервенция или хормонална терапия, които утвърждават джендъра, те споделят много от същите здравни нужди като масовото население. Въпреки това данните показват, че транс хората често носят необосновано висока тежест на заболявания, особено в областта на психичното, сексуалното и репродуктивното здраве[35]. Докато някои транс хора избират да се подложат на хирургична интервенция или медицинска промяна, други не го правят.

---

[33] HA60 Gender incongruence of adolescence or adulthood. Вж. https://icd.who.int/browse/2025-01/mms/en#90875286 [достъп на 26.8.2025 г.]. Gender incongruence and transgender health in the ICD. Вж. https://www.who.int/standards/classifications/frequently-asked-questions/gender-incongruence-and-transgender-health-in-the-icd [достъп на 26.8.2025 г.].

[34] HA61 Gender incongruence of childhood. Вж. https://icd.who.int/browse/2025-01/mms/en#344733949 [достъп на 26.8.2025 г.]. Gender incongruence and transgender health in the ICD. Вж. https://www.who.int/standards/classifications/frequently-asked-questions/gender-incongruence-and-transgender-health-in-the-icd [достъп на 26.8.2025 г.].

[35] Scheim, A., A., Rich, D., Zubizarreta, M., Malik, K., Baker, A., Restar., L., Van Der Merwe, J., Wang, B., Beebe., K., Ridgeway, S., Baral, T., Poteat, S., Reisner. Health status of transgender people globally: A systematic review of research on disease burden and correlates. PLOS ONE, 2024, https://doi.org/10.1371/journal.pone.0299373, Thomas, R., F., Pega, R., Khosla, A., Verster, T., Hana, l., Say. Ensuring an inclusive global health agenda for transgender people. Bulletin of the World Health Organization, 2017, p. 95, 154–156. https://doi.org/10.2471/BLT.16.183913, Reisner, S., T., Poteat, J., Keatley, M., Cabral, T., Mothopeng, E., Dunham, C., Holland, R., Max, S., Baral. Global health burden and needs of transgender

3. Определение за юридическа промяна на пола

3.1. Отлики между пол и джендър

В третия раздел „Пол и джендър“ от глава 1 „Юридическо признаване на пола – защо и за кого?“[36]. *Р. Стоянов* задълбочено анализира ключовите понятия, необходими за разбирането на проблематиката, свързана с правната промяна на пола. Авторът категорично разграничава пола като биологична категория от джендъра (полова роля или идентичност) като социално-културна концепция, като същевременно признава тяхната сложност и взаимовръзка[37]. *Стоянов* разглежда пола като многопластов биологичен конструкт, включващ **хромозомен** пол (определен от хромозомите XX или XY), **гонаден** пол (развитието на яйчници или тестиси), **генитален** (фенотипен) пол (външните и вътрешните полови органи) и **хормонален** (преобладаващото производство на андрогени и естрогени). Тези характеристики се обобщават като **първични полови белези**, които са основата на биологичния пол, като съществуват и вторични полови белези, които са производни на първичните. *Стоянов* отделя особено внимание на понятието **джендър**, което се разглежда като отделен от биологията аспект на човешката идентичност. Тази категория включва джендър идентичност, която се дефинира като „дълбоко вътрешно усещане за пола ни“, което се управлява от мозъка и се формира под влиянието на хормонални процеси в пренаталното развитие. Друг аспект е джендър ролята – социално-културните норми и очаквания за поведение и външен вид, приписвани на определен пол[38]. *Стоянов* систематизира понятията, за да покаже, че полът е сложен биологичен конструкт, докато джендърът е психично и социално-културно измерение на идентичността. Тази

---

populations: a review. The Lancet, 2016, p. 388, 412–436. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00684-X, Rich, A., A., Scheim, M., Koehoorn, T., Poteat. Non-HIV chronic disease burden among transgender, 2020, populations globally: A systematic review and narrative synthesis. Preventive Medicine Reports, https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2020.101259, Stutterheim, S., M., Van Dijk, H., Wang, K., Jonas. The worldwide burden of HIV in transgender individuals: An updated systematic review and meta-analysis. PLoS ONE, 2020, https://doi.org/10.1371/journal.pone.0260063

[36] Стоянов, Р., С. Петкова, Г. Чеширова, В. Тодорова. Юридическото признаване на пола в България. Настояще и перспективи. С.: Bilitis, 2023, 22–31.

[37] Ibid., с. 22.

[38] Стоянов в раздела „Пол и джендър“ проследява и историческия контекст на термина „джендър“, позовавайки се на ключови фигури като Simone de Beauvoir, John Money и др., чиито трудове поставят основите на разграничението между пол и джендър. Вж. De Beauvoir, S. The Second Sex. London: Jonathan Cape, 2009; Money, J. Hermaphroditism, gender and precocity in hyperadrenocorticism: Psychologic findings. Bulletin of the Johns Hopkins Hospital, 96(6), 1955, 253–264; Money, J., Hampson, J. G., & Hampson, J. An Examination of Some Basic Sexual Concepts: The Evidence of Human Hermaphroditism. Bulletin of the Johns Hopkins Hospital, 97 (4), 1955, 301–319.

диференциация е необходима с оглед на задълбочаване на юридическия анализ, тъй като съдебната практика в България често се фокусира изключително върху биологичните аспекти, пренебрегвайки вътрешното усещане и идентичност на индивида.

В табличен вид по-долу са представени отличителните характеристики за сравнението: пол – джендър[39:] основно определение, съставни елементи, начини на формиране, стабилност и правна защита.[40]

Характеристики	Пол (sex)	Джендър (gender)
Основно определение	Биологична категория, отнасяща се до физиологични, анатомични и хромозомни характеристики, които определят дадено лице като мъж, жена или интерсекс.	Социално-културна и психологическа категория, която обхваща вътрешното усещане за себе си, социалните роли, поведенческите норми и изразяването, свързани с мъжествеността, женствеността или други идентичности.
Съставни елементи	Първични полови белези: хромозоми (XX, XY), гонади (яйчници, тестиси), външни и вътрешни гениталии, хормонално предопределени репродуктивни функции; Вторични полови белези: окосмяване, глас, фигура и разпределение на мастната тъкан; Характеристики на интерсексуалността: Атипично развитие на пола, при което има несъответствие между генетичен, гонаден и/или фенотипен пол[40].	**Джендър идентичност**: дълбокото вътрешно и трайно усещане за себе си като мъж, жена или небинарна личност. **Джендър изразяване**: външна проява на джендърна идентичност чрез облекло, прическа, поведение и маниери. **Джендър роля**: набор от социални и поведенчески очаквания, които обществото свързва с даден джендър.

[39] С оглед на невъзможността понятието „род“ да се наложи в академичния език и абстрактността на термина „генус“, в настоящото изследване използвам превод на термина от английски език – gender. Подробности относно сложността в превода вж. в Славова, Е. Непреводимият gender. В: Полът между хуманитарните, социалните и правните науки. Издателство: Scribens., 2022, 1–28.

[40] European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Brink, M. v. d., Timmer, A., Dunne, P., & Burri, S. Trans and intersex equality rights in Europe: a comparative analysis (A. Timmer, editor, S. Burri, editor) Publications Office, 2018, https://data.europa.eu/doi/10.2838/75428

Характеристики	Пол (sex)	Джендър (gender)
Начин на формиране	Определя се от генетиката и хормоналното развитие по време на ембрионалния и пубертетния период. Възможно е да има атипично развитие, водещо до интерсексуалност.	Формира се в резултат на невроцеребрално развитие, което е чувствително към хормонални влияния, както и от културно възпитание, социализация и личен опит.
Стабилност	Обикновено се счита за непроменлива биологична даденост. Интерсексуалните състояния обаче показват, че биологичният пол невинаги е бинарен.	Може да бъде в съответствие с биологичния пол (cis-джендър, цисджендър) или в конфликт с него (trans-джендър, трансджендър). **Джендърната идентичност** се счита за трайна и основна част от самоличността.
Правна защита	В много юрисдикции се използва за определяне на репродуктивни права и задължения. Правната защита на интерсексуалните хора се постига чрез широка интерпретация на термина „пол“ или чрез експлицитно признаване на техните права.	В съвременното антидискриминационно законодателство (като принципите от Yogyakarta) **джендърната идентичност** и **джендърното изразяване** са разглеждани като отделни и защитени признаци, като дискриминацията въз основа на тях е забранена. Това позволява правните системи да адресират и защитят правата на трансджендър и небинарните хора.

Непълнотата на академичните изследвания и липсата на задълбочен феминистки дискурс представляват съществен проблем за разбирането на въздействието на историческите промени върху уязвимите групи. Както *M. Molyneux* отбелязва, липсата на феминистки изследвания върху посткомунистическите преходи в определени държави (България, Албания и др.) е проблем, защото създава непълна картина на въздействието на историческите промени с оглед на джендъра[41]. Без задълбочени проуч-

[41] Molyneux, M. Gendered Transitions in Eastern Europe [Review of Cinderella Goes to Market: Citizenship, Gender, and Women's Movements in East Central Europe; Gender Politics and Post-Communism: Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union; Democratic Reform and the Position of Women in Transitional Economies; Women in the Politics of Postcommunist Eastern Europe; Superwomen and the Double Burden: Women's Experience of Change in Central and Eastern Europe

вания е трудно да се разберат уникалните предизвикателства, пред които са изправени жените и други уязвими групи (ЛГБТИК+, етнически и религиозни малцинства) в тези държави. Липсата на подробен анализ по тези теми може да доведе до прекалени обобщения за целия регион, което потенциално може да замъгли значителните разлики в начина, по който уязвими групи преживяват прехода въз основа на специфична икономичекса, социална и политическа траектория на страната им[42]. По същество този изследователски дефицит оставя преживяванията на тези групи непризнати в по-широкия академичен и публичен дискурс за джендъра и посткомунизма.

В продължение на тази теза научното изследване на историята на транссексуалността е от първостепенно значение за областта на правната наука, тъй като предоставя критична основа за развитието на юриспруденцията и изграждането на правни рамки, свързани с джендър идентичността. Както отбелязва *Bullough*, макар формалните правни и медицински конструкции на „транссексуализма“ да са сравнително нови, проучването на историческите сведения позволява да се проследят преживените опити на джендърната вариативност в различни епохи и култури[43]. Липсата на изследване от този характер създава аисторически вакуум, който рискува да доведе до развитието на правна доктрина, откъсната от социалните реалности и трайното съществуване на транс хората. Без този исторически контекст правната теория за джендъра и идентичността може погрешно да третира трансджендърната идентичност като съвременно явление, като по този начин не отчита продължителността на човешкия опит, който съществува от векове.

Значителен проблем, произтичащ от недостатъчните научни изследвания, е прекомерното разчитане на пристрастни или сензационни източници, което представлява пряко предизвикателство за установяването на солиден правен прецедент[44]. *Bullough* подчертава, че много исторически

and the Former Soviet Union; Polish Women, Solidarity, and Feminism; Women in Russia: A New Era in Russian Feminism, by B. Einhorn, N. Funk, M. Mueller, V. Moghadam, M. Rueschemeyer, C. Corrin, A. Reading, & A. Posadskaya]. Feminist Studies, 21 (3), 1955, p. 641. Вж. https://doi.org/10.2307/3178205

[42] Ibid., p. 645.

[43] Bullough, V. Transsexualism in history. Archives of Sexual Behavior, 4, 1975, p. 569. Вж. https://doi.org/10.1007/BF01542134

[44] В потвърждение на проблема с липсата на данни е и изследването на Burgess, D., R., Ekins от 1986 г. – Transsexualism, Birth Registration and the Right to Marry: Schedule of Legislative and Case Law Developments in Europe, с което се обобщава законодателното и съдебното развитие в цяла Европа, като изрично отбелязва „Няма информация“ (No info) за България, както и за Албания,

препратки към „възможни транссексуални“ произхождат от източници като вестници и списания, които често се фокусират върху „ефимерното“ или „сензационното“[45]. Когато историческите записи са доминирани от разкази за „разкрития“ или скандали, това може да затвърди правния и социалния наратив за нелегитимност, което оказва влияние върху начина, по който съдилищата и законодателните органи възприемат автентичността и валидността на транс идентичностите. За изследователите е необходим стриктен исторически анализ, за да се деконструират тези пристрастни наративи и да се изгради по-точен архив. Този процес е от решаващо значение за създаването на солидни правни аргументи, които не само се основават на нюансирано разбиране на идентичността, но и са способни да оспорят дълбоко вкоренените обществени предразсъдъци, които исторически са били заложени в правните системи.

Този проблем е особено забележим в държава като България, където липсата на изследвания позволява на истории като тази на Иван/ка Марков/а[46] да бъдат изкривени. Иван/ка, която отказва наложения ѝ живот, облича се в мъжки дрехи и воюва наравно с мъжете, е била описана от чуждестранни вестници още през 1910 г. като „интересна личност“, която „носи само мъжки дрехи“[47,48]. Нейният живот представлява емпиричен пример за съпротива срещу наложените хетеронормативни норми. Въпреки това днес нейното наследство е обект на „псевдоисторическа и националистическа пропаганда“, която се опитва да я представи като „просто една смела българска жена“, вместо като пример за куиър съпротива. Това подчертава значението на научните изследвания, които могат да осигурят достоверен и исторически точен разказ, който да се използва в съдебната практика.

Австрия, Източна Германия, Гърция, Унгария и др. Този доклад, подготвен специално по делото *Mark Rees v. United Kingdom* пред Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), показва, че по това време България не е имала публични или известни правни рамки по отношение на признаването на транс хората. В българската медицинска наука все още се използват материали, които не откриват съществуването на транс хората. Вж. Марков, М. Съдебна медицина. С.: Медицина и физкултура, 1962, с. 287.

[45] Bullough, p. 569.

[46] Изписването на името със знак „/“ или „*“ е включващ и приобщаващ; по този начин се отчита комплексността на идентичността на лицата. Използването на тези знаци позволява да се запази историческата автентичност на личността, като същевременно се признае, че нейното преживяване надхвърля традиционните норми. Това е начин да се отдаде уважение към правото на всяко лице да бъде идентифицирано според собственото си самоопределяне.

[47] Вж. https://www.queersofia.org/queer-history/yona-markova [достъп на 26.8.2025 г.].

[48] Hirschfeld, M. Die Transvestiten: Eine Untersuchung über den erotischen Verkleidungstrieb mit umfangreichem, casuistischem und historischen Material. Berlin: Medizin Verlag. Alfred Pulvermacher & Co., 1910, 548–549.

Освен това, една всеобхватна историческа перспектива върху транс хората дава по-широка представа за ролята на нормативната уредба в изграждането и налагането на джендър нормите. *Bullough* приема, че историческите възприятия за джендъра са повлияни от динамиката на властта, като например възприемането на жените като по-нисши[49]. Чрез изследване на тази история юристите могат да се ангажират с един вид „правна археология“, разкривайки как законите и изпълнителната власт са укрепвали или са били използвани за оспорване на строгите джендър роли във времето. Липсата на изследвания позволява да се направи предположението, че историческите роли на половете са били статични и монолитни, като се пренебрегва дългата история на хората, които са се противопоставяли на тези норми, и правните механизми, които са контролирали тяхната идентичност. Следователно, усърдните научни усилия за изследване на историята на транс хората са незаменими за разработване на правни рамки, които са не само справедливи в настоящето, но и критично информирани от сложната и често пренебрегвана история на връзката между джендърната идентичност и правото.

3.2. Общ поглед по отношение на юридическата промяна на пола – критерии

Юридическото признаване на пола (*Legal Gender Recognition, LGR*) е официален, санкциониран от държавата процес, чрез който джендърната идентичност на дадено лице се признава официално, което позволява промяна на пола в официалните документи. Макар че по-голямата част от двадесет и седемте държави от Европейския съюз (ЕС) и трите държави от Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) са установили ясни процедури за това право, правната рамка далеч не е еднаква. Номинално право на юридическо признаване на пола съществува в страни като Малта, докато в други, като Кипър, Литва и България, процедурите са непълни или несъществуващи, което създава правна несигурност и затруднява достъпа до признаване на пола.

Процесът за юридическо признаване на пола варира значително, като обикновено попада в съдебна или административна рамка. В няколко държави, включително Гърция, Италия и Франция, лицата трябва да подадат молба пред съответния компетентен съд. Макар да предоставя ясен правен път, този модел може да създаде значителни пречки като необходимост от правна помощ, потенциално високи разходи и упражняване на значителна

[49] Bullough, p. 571.

лична преценка от съдиите, които действат като процедурни „пазители“. Освен това, съдебният процес може да въведе елементи на състезателно производство, както се забелязва в Полша, където кандидатите трябва официално да посочат лицата като „ответници“ на тяхното искане, което може да предизвика семейни конфликти и да забави производството[50]. В Обединеното кралство лицата, които кандидатстват за сертификат за признаване на пола (Gender Recognition Certificate), подават заявлението си до административен орган, а именно Комисията по признаване на пола (Gender Recognition Panel).

В цяла Европа юридическото признаване на пола остава обект на различни предварителни условия, които кандидатите често трябва да изпълнят. Едно от най-изявените е медицинската интервенция, която исторически включва изисквания за хирургическа операция, стерилизация, хормонална терапия и официална диагноза. Към настоящия момент принудителната хирургическа интервенция и стерилизация са премахнати от националните уредби в много държави като Испания (2007 г.), Португалия (2011 г.), Дания (2014 г.) и други[51]. Въпреки тази промяна, изискванията за хормонална терапия или медицинска диагноза често остават в сила, както е ясно от изискването за двугодишно медицинско лечение в Испания[52] или потвърждението на хормоналните интервенции от италианската съдебна система[53].

Второто често срещано предварително условие – разводът – изисква лицата да разтрогнат съществуващ брак, за да се предотврати създаването на еднополови съюзи в държави, където те не са признати от закона. Въпреки че това изискване е потвърдено в решението на ЕСПЧ по делото *Hämäläinen срещу Финландия*[54], все повече държави, включително Ирландия и Финландия, го отхвърлят.

На последно място, възрастта е важен фактор, тъй като LGR е предимно право на пълнолетните лица. Някои държави – като Испания,

---

[50] Supreme Court of Poland, Case no III CZP 118/95, Orzecznictwo Sądów Polskich 1996, no 4, pos. 78 (22 September 1995); I CSK 146/13 (6 December 2013).

[51] European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Brink, M. v. d., Timmer, A., Dunne, P., & Burri, S. Trans and intersex equality rights in Europe: a comparative analysis (A. Timmer, editor, S. Burri, editor) Publications Office, 2018, p. 60. Вж. https://data.europa.eu/doi/10.2838/75428

[52] Law 3/2007 of 15 May, Article 4 (1) (b).

[53] Court of Cassation of Italy, No. 15138 (20 July 2015); Constitutional Court of Italy, Decision No. 221 (2015).

[54] Case of Hämäläinen v. Finland, no. 37359/09, 16 July 2014.

Полша, Обединеното кралство и др.[55], изрично изключват непълнолетните от процедурите за правно признаване. Въпреки това се наблюдава прогресивна тенденция, като Малта[56] и Италия позволяват родителски заявления за непълнолетни, а други като Норвегия[57] и Ирландия позволяват независими заявления от 16 годишни лица.

Общият брой на държавите от ЕС и ЕАСТ, приели модела на самоопределяне, който представлява значително отклонение от традиционните рамки на юридическо признаване на пола, възлиза на дванадесет (като ФРГ е последната присъединила се държава – 1 ноември 2024 г.). Този модел позволява на възрастните кандидати да получат правно признаване на предпочитания от тях пол, без да е необходимо да отговарят на каквито и да било предварителни условия, свързани с медицинско състояние, гражданско състояние или възраст. Основното предимство на самоопределянето е неговият достъпен и опростен характер, който минимизира бюрокрацията и има важна символична стойност за транс и интерсекс хората. Въпреки своя прогресивен характер, този модел остава в малцинство и е подложен на критика, като се повдигат въпроси за потенциала му да бъде използван за злоупотреби или измами. Непрекъснатите промени в политиките за LGR в ЕС и ЕАСТ подчертават продължаващия дебат между необходимостта от процедурна строгост и основното право на човека на самоопределяне и телесна неприкосновеност, като се поставят допълнителни предизвикателства за удовлетворяване на нуждите на небинарните общностни и транс непълнолетни.

Следователно, може да се заключи, че предизвикателствата пред юридическото признаване на пола се коренят в официалния език, който, за разлика от медицинските диагнози, е склонен да бъде по-ограничаващ и по-стигматизиращ. Лексикалната променливост оставя не само място за двусмислие, но и дава възможност за еволюция на правните концепции. Поради това подходът на развиващите се стандарти за правата на човека

---

[55] European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Brink, M. v. d., Timmer, A., Dunne, P., & Burri, S. Trans and intersex equality rights in Europe: a comparative analysis, (A. Timmer, editor, S. Burri, editor) Publications Office, 2018, p. 65. Вж. https://data.europa.eu/doi/10.2838/75428

[56] Член 7, § 1 от Закона за джендър идентичност, джендър изразяване и полови характеристики (Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics Act) от 2015 г. в Малта предвижда, че „лицата, упражняващи родителски права над непълнолетното лице, или настойникът на непълнолетното лице могат да подадат заявление в регистъра на гражданския съд […] с искане съдът да промени записания пол и име на непълнолетното лице“. Малтийското законодателство е необичайно, тъй като, подобно на само няколко други държави от ЕС и ЕАСТ, не налага долна граница за потвърждаване на предпочитания пол/джендър на децата.

[57] Legal Gender Amendment Act, Article 4.

към въпроса за признаването на джендърната идентичност е от критично значение. Определянето на термините за идентичност в нормативната уредба и политиките има пряко въздействие върху обхвата на универсално защитените права на човека[58].

Значението на пола и джендърната идентичност е широко оспорвано в точните и хуманитарните науки, правната теория, женските и джендър изследвания и все повече в популярния дискурс. Единственото, което знаем със сигурност за значението на джендъра или джендърната идентичност, е това, което законодателите дефинират. Джендър маркерите, колкото и да са обвързани с политическата власт, в крайна сметка са „груб инструмент“ за проверка на идентичността. Този дискурс не може да се ограничи само до транс хората, тъй като няма правилен начин едно лице да изглежда или да се държи [„подобаващо“] въз основата на своя джендър. Жените (както цис-джендърните, така и трансджендърните) имат правото да нарушават стереотипите на женствеността. Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW)[59] призовава за премахване на „стереотипните роли на мъжете и жените“ (член 5, буква „а“)[60].

По отношение на LGR принципите на Yogyakarta са прости и ясни. Принцип № 3 посочва, че всеки има право да бъде признат навсякъде като лице пред закона. Лицата с различна сексуална ориентация и джендър идентичност трябва да се ползват с правоспособност във всички аспекти на живота. Самоопределената сексуална ориентация и джендър идентичност на всеки човек са неразделна част от неговата личност и са един от най-основните аспекти на самоопределянето, достойнството и свободата. Никой не може да бъде принуждаван да се подлага на медицински процедури, включително операция за промяна на пола, стерилизация или хормонална терапия, като условие за правно признаване на неговата джендър идентичност. Никой статут, като брак или родителство, не може да бъде използван като пречка за правното признаване на джендърната идентичност на дадено лице.

---

[58] Knight, K. Legal Gender Recognition. In: Ryan, J. M. (Ed.) Trans Lives in a Globalizing World: Rights, Identities and Politics (1st ed.). London: Routledge, 2020, 198–201.

[59] Приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 18 декември 1979 г. Ратифицирана с Указ № 1944 от 18 септември 1981 г., ДВ, бр. 76 от 1981 г. В сила за България от 10 март 1982 г. Обн. ДВ. бр.17 от 2 март 2010 г.

[60] Вж. Йочева, К. Механизми за наблюдение на изпълнението на международни договори в областта на правата на човека. С.: НБУ, 2020, 72–75.

В различни контексти изпълнителната власт се противопоставя на използването на модели за самодекларирane на юридическия пол, с аргументацията, че юридическият пол е необходим за правилната идентификация на гражданите за целите на сигурността. Тези аргументи обаче не са основателни нито в теорията, нито в практиката. Проучване на Open Society Foundation установява, че няма доказателства за случаи, в които дадено лице е използвало либерални правила за юридическо признаване, за да се занимава с престъпна дейност или дейности, които заплашват държавната сигурност[61]. Системите за регистриране на самоличността приемат редица промени, не само за транс хората, защото тяхната цел е да отразяват текущата самоличност.

4. Нормативна уредба

4.1. Нормативна уредба в България

В България липсва изрична законодателна уредба относно пола отвъд неговия биологичен смисъл или да регламентира процедура за неговата юридическа промяна.

Законът за гражданската регистрация (ЗГР)[62], който урежда основни събития като раждане, брак и смърт, и данните, които отличават едно лице от друго, не съдържа разпоредби, които да дефинират „пол“ или да регламентират процедура за неговата промяна. Единствената възможност за корекция на вписан пол в акта за раждане е в случаите, когато е допусната очевидна фактическа грешка от длъжностното лице по гражданско състояние (чл. 73 ЗГР). Тази липса на законодателство създаде правен вакуум, който е запълнен от съдебната власт чрез тълкувателна дейност.

Липсата на законова уредба, съчетана с тълкувателните решения на КС и ВКС, създава ситуация на „правна невидимост“ за определена група граждани. Правната несъвместимост между документите за самоличност, които не могат да бъдат променени, и тяхната реална джендър идентичност води до сериозни и социални последици. Засегнатите лица срещат трудности и дори невъзможност за достъп до трудовия пазар, образование, медицински услуги, както и за упражняване на основни права като право на брак и родителство. Така правната уредба не просто

[61] Open Society Foundations. License To Be Yourself: Responding to National Security and Fraud Arguments, 2016. Вж. www.opensocietyfoundations.org/uploads/e17198d5-a082-4747-b7e9-9ab1fb90347b/lgr-national-security-identity-fraud-20170202.pdf [достъп на 26.8.2025 г.].

[62] Обн. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г.

„не предоставя защита“, но и активно възпрепятства достъпа на лицата до пълноправно гражданство.

4.2. Нормативна уредба в Германия

Правната и обществената ангажираност с транссексуалността в Германия е сложна и развиваща се област, дълбоко повлияна от различните исторически траектории в източната и западната част на страната, а по-късно и от обединяващата сила на съдебната практика на Федералния конституционен съд (BVerfG). Докато Германската федерална република (ГФР, до 3 октомври 1990 г.) въвежда специфично законодателство, Закона за транссексуалните хора (TSG), през 1981 г. Германската демократична република (ГДР) поема по различен път, белязан от постоянна амбивалентност към куиър идентичностите.

Емпиричното изследване на *Cordula Weitze* и *Susanne Osburg*[63] предлага безценна информация за ситуацията в ГФР и ранното прилагане на TSG. В допълнение към това научни трудове като този на *Kyle Frackman*[64] осветляват отличителните, често скрити реалности за куиър хората в ГДР.

От 1 ноември 2024 г. влиза в сила Законът за самоопределяне. Този нов закон представлява промяна в парадигмата на германската правна система и заменя остарелия TSG от 1980 г., като основната цел на германския законодател е да улесни реализацията на защитеното от германския Основен закон (GG)[65] право на самоопределяне на пола и по този начин да замени нормативната уредба, която в значителна степен е била оценена от Федералния конституционен съд като противоконституционна.

Законът за самоопределяне значително опростява процедурата за промяна на гражданското състояние на транссексуални, интерсексуални и небинарни хора. Вместо продължителна и често възприемана като унизителна процедура, която изискваше изготвянето на две скъпи и патологизиращи експертни становища, новият закон позволява промяна без бюрокрация само чрез декларация пред службата по гражданско състояние.

---

[63] Weitze, C., & Osburg, S. Transsexualism in Germany: Empirical data on epidemiology and application of the German Transsexuals' Act during its first ten years. Archives of Sexual Behavior, 25 (4), 1996, 409–425.

[64] Frackman, K. Persistent ambivalence: Theorizing queer East German studies. Journal of Homosexuality, 66 (5), 2018, 669–689.

[65] Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1949 Nr. 1, ausgegeben am 23.5.1949, S. 1.

4.2.1. Траекторията на ГФР: формализиране на признаването чрез TSG

Weitze и *Osburg* се фокусират изрично върху обстоятелствата във ГФР преди Обединението; анализът им обхваща подробно 1422 съдебни решения, постановени през първото десетилетие на TSG (1981–1990). От тях 683 се отнасят до „малкото решение“ (промяна на името съгласно § 1 TSG), а 733 – до „голямото решение“ (правна промяна на пола съгласно § 8 TSG)[66]. Честотата на транссексуалните заявления варира между 2,1 и 2,4 на 100 000 възрастни германци, като средната възраст на заявителите е 33 години[67]. Забележително е, че само малък процент от заявленията биват отхвърлени от съдилищата – 3,6% за промени на името и 10,9% за промени на пола[68]. Съотношението между половете е било 2,3:1 в полза на транссексуалните хора от мъжки към женски пол. През годините не се наблюдава статистическа значима тенденция в съдебната практика; обаче в западногерманските федерални провинции настъпват регионални различия в прилагането на закона. Това подчертава липса на единна интерпретация и практика сред съдилищата, а не наличието на ясна национална регламентация. Първоначалните данни от 80-те години, събрани от *Weitze* и *Osburg*, предоставят важен исторически ориентир за последващата правна и обществена еволюция по отношение на транссексуалността в Германия, като опровергават ранните законодателни опасения от потенциални злоупотреби или прекомерно нарастване на заявленията.

4.2.2. Контекстът в ГДР: невидимост и амбивалентна толерантност

В ярък контраст със законодателните усилия на ГФР, ГДР поддържа сложна и често противоречива позиция по отношение на хомосексуалността и, по-широко, по отношение на несъответствието с джендърната идентичност. *Frackman* отбелязва, че ГДР има „амбивалентно отношение към хомосексуалността“[69], където, въпреки социалистическите принципи, които на пръв поглед приветстват участието на всички, куиър хората често се сблъскват с криминализиране на техните сексуални контакти и невидимост в обществото. През по-голямата част от съществуването на ГДР (1949–1990 г.) хомосексуалните са до голяма степен толерирани

[66] Weitze, p. 409.
[67] Ibid., p. 414.
[68] Ibid., p. 409.
[69] Frackman, p. 669, 689.

само при ограничени обстоятелства, като публичният дискурс по темата за хомосексуалността е забележимо отсъстващ или се разглежда през призмата на „хомофобските предразсъдъци и страха от хомосексуалното съблазняване на младите хора“[70].

Правната рамка в ГДР първоначално запазва криминализирането на хомосексуалните актове от мъже, което е пряко наследство от тежките § 175 и § 175a от Наказателния кодекс на Германия от нацистката епоха. Решение от 1950 г. на Kammergericht Berlin, висшият регионален съд, потвърждава тези разпоредби с аргументи, че те са необходими за „защита на обществото от социално вредни хомосексуални актове“[71]. Това обосноваване често се позовава на „хипотезата за съблазняването“, свързваща мъжката хомосексуалност с опасения за уязвимостта на младежта и стабилността на зараждащата се социалистическа държава. Макар мъжките хомосексуални актове да са декриминализирани през 1968 г.[72], скритите тревоги на обществото и тайното наблюдение от страна на Stasi (Щази)[73] гарантират, че „хомосексуалността […] няма място никъде и не може да бъде призната без последствия“[74]. Публичната видимост остава минимална, появявайки се само предпазливо през 80-те години на XX в. чрез протестантската църква, ограничени печатни медии, радиопредавания и накрая филми като „Coming Out“ (1989) на *Heiner Carow*, който символично има премиера в деня на падането на Берлинската стена. Този филм, чийто главен герой е гей учител, директно предизвиква упоритите хомофобски тревоги относно куиър хората и техните взаимодействия с младежите, дългогодишен „афективен багаж“ в източногерманския дискурс.

Както хомосексуалността, така и транссексуалността в ГДР е табуизирана тема в обществото и не се е обсъждала публично. Медицинското и социално обслужване на транс хората е било силно ограничено, а

[70] Ibid., p. 669, 673.

[71] Ibid., p. 687.

[72] Наказателен кодекс на Германската демократична република (Strafgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik) от 12 януари 1968 г. Вж. https://www.verfassungen.de/ddr/strafgesetzbuch74.htm [достъп на 26.8.2025 г.].

[73] Министерството за държавна сигурност (Ministerium für Staatssicherheit, MfS), наричано още Държавна служба за сигурност (Staatssicherheitsdients, Stasi) е едновременно тайните служби и тайната полиция в ГДР и функционира като инструмент за управление и потискане на Германската единна социалистическа партия (ГЕСП) (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED).

[74] Frackman, p. 689.

научните изследвания относно положението на транс хората в ГДР и до днес са ограничени.

В ГДР липсва изрична законодателна уредба или медицински стандарти транссексуалността до 27 февруари 1976 г., когато Министерството на здравеопазването на ГДР издава Разпореждане за смяна на пола на транссексуалните (Verfügung zur Geschlechtsumwandlung von Trassexualisten). Това се случва четири години след шведския закон за транссексуалните хора (1972 г.) и четири години преди западногерманския TSG (1980 г.). Решението за създаване на нормативна уредба е повлияно от ангажираността на отделни лекари и международния медицинско-психологичен дискурс[75].В документи от психиатричната болница Charité в историческия медицински архив на Charité се откриват автобиографии, писма, медицински доклади, насоки за лечение и кореспонденция с Министерството на здравеопазването на ГДР. През този период заявленията за промяна на гражданското състояние се увеличават, като още през 1959 г. е разрешена промяна на пола от женски към мъжки пол. В периода 1970–1979 г. Министерството на здравеопазването на ГДР одобрява поне три допълнителни заявления за LGR.

Тъй като „наличността за промяна на пола на транссексуалните“ остава непубликувана и известна само в професионалните медицински среди, през 70-те години на XX в. в ГДР почти не съществува източник на информация за пътя, довел до LGR за хора без медицински познания. Изключение прави книгата на *Siegfried Schnabl* – „Мъжът и жената интимно“[76], която посочва възможността за хирургична промяна на пола за транссексуалните, които не са терапевтично обратими в своето самоопределяне.

Въпреки това хората, които са искали да променят пола си в ГДР, не само е трябвало да се дистанцират от хомосексуалността в самоопределянето си и да подложат на допълнителни операции, но и да се представят като праведни граждани на ГДР. Например T. L. в свое писмо до министъра на здравеопазването, *Ludwig Mecklinger,* през 1974 г. заявява, че противоречивият му външен вид му пречи да се развива напълно като личност[77].

---

[75] Klöppel, U. Die „Verfügung zur Geschlechtsumwandlung von Transsexualisten“ im Spiegel der Sexualpolitik der DDR. Вж. https://lernen-aus-der-geschichte.de/Lernen-und-Lehren/content/11667 [достъп на 26.8.2025 г.].

[76] Schnabl, S. Mann und Frau intim. Berlin: VEB Verlag Volk und Gesundheit Berlin, 1978, S. 283 ff.

[77] Цитати от Historisches Krankenblattarchiv der Psychiatrischen und Nervenklinik der Charité (im Folgenden abgekürzt: HPAC), Akten I., F./74 M; 560/74; L., T./75 M в: Klöppel, U. Die „Verfügung

4.2.3. Сравнителен анализ между ГФР и ГДР

Разликите в подхода на ГФР и ГДР (бившите Западна и Източна Германия) към транссексуалните и куиър идентичности разкриват контрасти, продукт на техните различни идеологии и правни системи. Докато ГФР, чрез TSG, избира да кодифицира проблема със специализиран закон, ГДР го третира като въпрос на държавното здравеопазване, без да създава законова рамка.

ГФР избира пътя на формализираното, но силно рестриктивно законодателство, което се оказва неустойчиво и води до сериозни правни предизвикателства. ГДР, от друга страна, прилага по-прагматичен, но нерегламентиран подход, който осигурява достъп до медицинска грижа, но не предоставя ясни правни механизми за утвърждаване на пола. По този начин наследството на двете държави показва, че въпреки идеологическите различия, и двете правни системи са изпитвали трудности в създаването на справедливи и ефективни правни рамки за признаване на джендърната идентичност.

В периода след Обединението правната рамка на нововъзникналото ФРГ, включително TSG, се разширява, за да обхване цялата обединена Германия. Вследствие на това съдебната практика на Федералния конституционен съд се превръщат в движеща сила за преоценка на правните принципи. Решенията на съда, които представляват постепенно, но решително развитие, преориентират правното разбиране за транссекусалността от преобладаващо биологично-медицинска перспектива към подход, базиран на основните права на човека.

4.2.4. Закон за самоопределяне

Новият Закон за самоопределяне представлява същностен поврат във възприемането на правната материя и заменя остарелия TSG от 1980 г.; като основната цел на германския законодател е да улесни реализацията на защитеното от германския Основен закон[78] право на самоопределяне на пола и по този начин да замени нормативната уредба, която в значителна степен е била оценена от Федералния конституционен съд като противоконституционна.

---

zur Geschlechtsumwandlung von Transsexualisten“ im Spiegel der Sexualpolitik der DDR. Вж. https://lernen-aus-der-geschichte.de/Lernen-und-Lehren/content/11667 [достъп на 26.8.2025 г.].

[78] Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1949 Nr. 1, ausgegeben am 23.5.1949, S. 1.

Законът замества и досегашната специална разпоредба на § 45b от Закона за гражданското състояние (PStG)[79], която задължава интерсексуалните да представят медицинско удостоверение. Със SBGG това ограничаващо изискване също отпадна. Следва да се отбележи, че SBGG не регулира медицинските процедури за промяна на пола, а неговият обхват е ограничен до уреждането на промяна в гражданското състояние.

Улесняването на промяната на вписания пол е пряка реакция на практиката на Федералния конституционен съд[80] (вж. 5.2.1.), който в няколко решения обявява разпоредби от TSG за несъвместими с конституционното право на свободно развитие на личността. SBGG отразява съвременното разбиране, че досегашната патологизация и стигматизация на транс хората чрез наименованието „Закон за транссексуалните хора“ и свързаните с него процедури са неприемливи.

На международно равнище ФРГ се нарежда сред 16 държави[81], които са въвели подобни закони на базата на самоопределяне. Тази тенденция отразява глобална промяна към признаване на автономността на половата идентичност като основно човешко право.

4.2.4.1. Процесуален ред за пълнолетни лица

Процесуалният ред съгласно SBGG е разделен на две фази: регистрация пред службата по гражданско състояние (§ 4 SBGG) и декларация за промяна на пола и името (§ 2 SBGG). Намерението за промяна трябва да бъде регистрирано пред службата по гражданско състояние три месеца преди самата декларация. Този срок за регистрация служи като период за размисъл и е задължителен, като данните, предоставени при регистрацията, относно новите имена или вписването на пола не са задължителни. Регистрацията може да се извърши без формални изисквания, като конкретната форма зависи от отделните федерални провинции. В рамките на шест месеца след регистрацията лицето, което подава декларацията, трябва да се яви лично пред службата по гражданско състояние, за да подаде декларацията. В тази декларация лицето трябва да потвърди, че

[79] Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2007 Teil I Nr. 5, ausgegeben am 23.2.2007, S. 122.

[80] Практиката на BVerfG относно отменения TSG е разгледана в т. 5.2.1 от настоящата студия.

[81] Аржентина (2012), Бразилия (2018), Уругвай (2018), Чили (2019); Нова Зеландия (2023); Дания (2014), Малта (2015), Ирландия (2015), Норвегия (2016), Португалия (2018), Люксембург (2018), Белгия (2018), Исландия (2019), Швейцария (2022), Финландия (2023) и Испания (2023), както и в повечето федерални щати на Мексико и в американския щат Калифорния. Вж. https://transrightsmap.tgeu.org/index [достъп на 26.8.2025 г.].

избраният пол („мъжки“, „женски“, „интерсекс“[82]) или заличаването на вписването най-добре съответства на половата идентичност на лицето и че е наясно с последствията от това. С тази декларация трябва да се определят новите имена, които трябва да съответстват на избрания пол.

След успешното подаване на декларацията компетентната служба по гражданско състояние внася съответните промени в регистъра на гражданското състояние. Това води до невалидност на съществуващите документи за самоличност и налага подаването на заявление за нови регистрационни документи (§ 10, ал. 2 SBGG).

SBGG предвижда срок за блокиране от една година за повторна промяна на гражданското състояние (§ 5, ал. 1 SBGG). Тази разпоредба, която не се отнася за непълнолетни лица, има за цел да подчертае сериозността на решението и да предотврати прибързани промени.

SBGG не предвижда самостоятелна промяна на името без паралелна промяна на пола. Подобна възможност е съществувала при действието на TSG само поради строгите изисквания за промяна на пола по това време. Посоченото по-горе не засяга възможността за промяна на името по важна причина съгласно Закона за промяна на фамилните и личните имена (§§ 3, 11 Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen, NamÄndG).

4.2.4.2. Процесуален ред при непълнолетни лица

SBGG диференцира разпоредбите според възрастта на непълнолетното лице. За непълнолетни лица, които все още не са навършили 14 години, както и за недееспособни непълнолетни лица, подаването на декларацията за промяна на пола се осъществява от законните им представители. Тази декларация обаче изисква съгласието на детето, при условие че то е на възраст поне пет години. Детето трябва да присъства на място при подаване на декларацията, за да изрази изрично своето съгласие. При назначен настойник е необходимо допълнително разрешение от брачната колегия към съответния районен съд[83], което се дава, ако мярката не противоречи на интересите на непълнолетното лице.

---

[82] Преводът на понятието е мой. Германският законодател е използвал термина „divers“ с основно значение „различен“, „разнообразен“. Докато в германския речник Duden е посочено и трето значение: „интерсексуален; без ясни женски или мъжки полови характеристики“ (intersexuell; nicht eindeutig weiblich oder männlich ausgeprägte Geschlechtsmerkmale aufweisend) или „неотговарящо на бинарното разделение мъж и жена“ (nicht der binären Einteilung in Mann und Frau entsprechend). Вж. https://www.duden.de/rechtschreibung/divers [достъп на 26.8.2025 г.].

[83] Familiengericht – превод като „брачна колегия“ в: Дормишев, Х. Немско-български юридически речник. С.: Хейзъл, 2000. Съгласно член 23б от Закона за устройството на германските съдилища

Непълнолетните лица, навършили 14 години, от своя страна, имат право сами да подадат декларация за промяна на пола. Въпреки това, съгласието на законните представители е задължително, като то може да бъде заместено от съда в случаите, когато това е в най-добрия интерес на детето, съгласно общото семейно право на ФРГ. Допълнително, непълнолетните лица трябва самостоятелно да декларират, че са напълно информирани за последиците от своето решение.

При разногласия между родителите с общи родителски права брачната колегия, по искане на един от родителите, може да прехвърли едноличното право на вземане на решение, като отново се съблюдава най-добрият интерес на детето. Промяна против волята на детето е изключена; защитни механизми като тези в § 1666 от Гражданския кодекс (BGB) могат да се приложат при застрашаване на най-добрия интерес на детето.

4.2.4.3. Процедура при недееспособни пълнолетни лица

За недееспособни пълнолетни лица подаването на декларацията е запазено за учредения настойник. Поради значението на решението декларацията на настойника изисква разрешение от колегията по настойничество към компетентния районен съд[84]. Тя проверява дали декларацията е в съответствие с правото на самоопределяне на съответното лице. Физическото присъствие на недееспособното лице при подаване на декларацията не е задължително.

Освен това, в SBGG не се предвижда задължение за представяне на удостоверение за консултация. Декларацията, спомената в § 3, ал. 1, изр. 3 от SBGG, за това, че лицето е „консултирано“, се отнася само до получаването на всеобхватна информация от съответните лица, като формата на това е оставена на тях самите. Липсата на задължителна консултация подчертава фокуса върху автономията на лицата.

5. Съдебна практика

5.1. Съдебна практика в България

Анализ на съдебните актове, разглеждащи казуси за юридическа промяна на пола в България в периода 2010–2025 г.[85], разкрива ясно оч-

(GVG) от 1976 г. брачната колегия е отдел в районния съд с изключителна компетентност по семейни дела.

[84] Във ФРГ колегията по настойничество е отдел към районния съд, § 23c от Закона за устройство на германските съдилища (GVG).

[85] Методологията на изследването се фокусира върху периода след 2010 г., тъй като съдебните решения преди тази година не са дигитализирани. Този времеви диапазон съвпада и с възникването на организираното ЛГБТИК+ движение в България, чиято активна дейност може да се обуслови с

ертана (де-)еволюция, която се характеризира с преминаване от отделни положителни решения към категорично отрицателна позиция, особено след 2021 г. Тази промяна е обусловена от Решение № 15 от 26.10.2021 г. по к. д. № 6/2021 г. на Конституционния съд, налагащо строг правен формализъм и биологично тълкуване на понятието за пол.

Съдебната практика по въпроса може да бъде разделена на два основни периода[86]. В по-ранния, преди 2021 г., се наблюдават положителни решения, включително такива на въззивна и касационна инстанция, които се основават на хуманистично тълкуване на правото и принципа за защита на човешката личност. Основният правен аргумент в подкрепа на промяната е, че съдът следва да отчете психичното изживяване за принадлежност към даден пол като водещ фактор, когато е налице трайна и необратима транссексуалност. Съдилищата в този период приемат, че разпоредбата на чл. 73 ЗГР, която урежда съдебната промяна на данните в актовете за гражданско състояние, предоставя достатъчно основание за такава промяна, дори и при липсата на изрична правна норма и обособена ред и критерии за определяне на преходен период. Тази позиция се подкрепя и от позоваването на член 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), който защитава правото на зачитане на личния и семеен живот.

Показателен пример за тази практика са решенията на Върховния касационен съд[87]. В Решение № 205/5.1.2017 г. по гр. д. № 2180/2016 г., III г. о. на ВКС, съдът приема, че „въпреки липсата на изрична правна уредба, е допустима промяна на пола на лице, което е претърпяло операция за смяна на пола“. Друго важно решение е Решение № 16/30.5.2017 г. по гр. д. № 2316/2016 г., IV г. о. на ВКС, което тълкува разпоредбите на ЗГР и приема, че „полът на едно лице се определя не само от външните полови белези, но и от психичното изживяване за принадлежност към даден пол“. Тези решения на ВКС формират устойчиво тълкуване за някои от по-долустоящите съдебни инстанции.

За разлика от тях отрицателните решения, които доминират в новата съдебна практика, се изграждат около аргумента за липса на из-

провеждането на първия протест в защита на сексуалните малцинства в България на 28.6.2008 г. София прайд. Вж. https://sofiapride.org/istoria/ [достъп на 26.8.2025 г.].

[86] За повече информация и хронологичната последователност на съдебните решения вж. Приложение № 1: Положителни съдебни решения за юридическа промяна на пола и Приложение № 2: Отрицателни съдебни решения за юридическа промяна на пола.

[87] Вж. приложение № 1: Положителни съдебни решения за юридическа промяна на пола.

рична законова уредба. Съдилищата категорично отказват да „запълнят празноти“ в закона. В Решение № 967/21.10.2015 г. по гр. д. № 3553/2015 г. Районен съд – Стара Загора изрично постановява, че „[б]ългарското законодателство разграничава два пола на лицата – мъжки и женски, което разграничаване е в съответствие с действително съществуващите полови органи“. По-късно Районен съд – Асеновград в Решение № 339/1.11.2022 г. по гр. д. № 2682/2021 г. също заключава, че „липсват разписани правила, критерии, предпоставки, при които може да се уважи искане на транссексуално лице за промяна на вписания в акта за раждане пол на лицето“. Тази позиция е подкрепена от ограниченото тълкуване на член 8 ЕКПЧ, като съдилищата признават, че ЕКПЧ не задължава държавата да приеме конкретна правна уредба, а само да предостави „рамките на защита“. Още преди задължителното Тълкувателно решение № 2/20.2.2023 г. по т. д. № 2/2022 г. на ОСГК, ВКС също е постановявал отрицателни решения. Пример за това е Решение № 119/14.2.2019 г. по гр. д. № 4104/2017 г., III г. о. на ВКС, Решение № 245/8.11.2019 г. по гр. д. № 4454/2018 г., IV г. о. на Върховния касационен съд и др., с които се потвърждават отказите на по-долустоящите инстанции за промяна на пола[88]. Окончателният поврат в практиката на ВКС настъпва с гореспоменатото Тълкувателно решение № 2/2023 г. на ВКС, задължително за всички съдилища.

В. Тодорова предлага задълбочен анализ, който критикува правната логика на гореспоменатото тълкувателно решение. Тя аргументирано демонстрира, че върховната съдебна инстанция, въпреки вътрешното разделение на съдиите, е излязла извън конституционно установените си правомощия, като създава липсваща законова забрана за юридическата промяна на пола[89]. Според *В. Тодорова* ВКС е използвал „манипулативни и откровено противоконституционни аргументи“ в опит да оправдае решението си[90]. Решението на съда се опитва да утвърди тезата, че ЕКПЧ не е източник на право в България и че не притежава директен ефект и примат над вътрешното право, което е в противоречие с Конституцията на Република България. Според *В. Тодорова* с това си решение ВКС

[88] Вж. приложение № 2: Отрицателни съдебни решения за юридическа промяна на пола.

[89] Тодорова, В. Решенията на Конституционния съд и ВКС за пола и върховенството на правото в България. В Стоянов, Р., С. Петкова, Г. Чеширова, В. Тодорова. Юридическото признаване на пола в България. Настояще и перспективи. С.: Bilitis, 2023, 204–210.

[90] Тодорова, В. 2023, с. 207.

„колидира с конституционните принципи за разделение на властите и върховенството на правото“[91].

Според анализа на *Д. Марчева* отказаната възможност за LGR по съдебен ред в България представлява правен механизъм, водещ до дехуманизация на транс и интерсекс хората[92]. Това решение следва логиката на Конституционния съд, който разглежда пола единствено в неговия биологичен смисъл, „детерминиран по рождение“ и непроменим до смъртта. По този начин върховните съдии ефективно елиминират възможността за LGR приживе, като пренебрегват очевидното несъответствие между външните биологични белези, променени чрез медицински процедури, и юридическия пол, отразен в актовете за гражданско състояние[93]. Тази правна позиция задълбочава обществената изолация на засегнатите лица, като ги третира като по-малко човешки същества.

Мнозинството от върховните съдии не разглеждат този проблем, а се позовават на „надделяващия обществен интерес над интереса на транссексуалните молители“, като цитират мотивите от Решение № 15/26.10.2021 г. по к. д. № 6/2021 г., според които „ценностните разбирания на обществото, формирани от религията и морала, се характеризират със стабилност и устойчивост като регулатор на поведението“[94]. По този начин се поставят абстрактни „морални и/или религиозни норми“ над конкретните права на човека, което представлява основен елемент на дехуманизацията.

Макар мнозинството от върховните съдии да игнорира този въпрос, той е подробно обоснован в Особеното мнение на 21 съдии[95]. Според тях, както и *Д. Марчева* отбелязва в своето изследване, правният отговор трябва да бъде диаметрално противоположен, а именно: „[с]ъдът може да допусне правна промяна на пола на транссексуален човек, като съобрази характерните особености на всеки конкретен случай и наличието на баланс между обществените и личните интереси“. Особеното мнение изобличава несъстоятелността на тезата, че ЕКПЧ „не се налага над биологичното обяснение на понятието „пол“, дадено от Конституцията“[96]. Напротив, съдиите от малцинството подчертават, че нито в Конституцията, нито в

[91] Ibid., с. 210.

[92] Марчева, Д., Е. Стайкова. Безправието и дехуманизирането на ЛГБТИК+ хората в България. С.: Младежка ЛГБТИ организация Действие, 2024, 94–102.

[93] Пак там, 94–95.

[94] Пак там, с. 95.

[95] Пак там.

[96] Пак там, с. 100.

действащите закони съществува изрична забрана за промяна на пола по медицински причини. Тези съдии акцентират върху факта, че отказът от LGR представлява акт, нарушаващ задълженията на българската държава да гарантира правото на личен и семеен живот по силата на член 8 ЕКПЧ, особено в контекста на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България по дела, засягащи правата на транссексуалните[97].

Отказът на ВКС да предостави достъп до правосъдие и да разгледа индивидуалните случаи на юридическо признаване на пола представлява явно противоречие с принципа на правовата държава и принципа на равенство на гражданите пред закона. В своя анализ *Д. Марчева* стига до заключението, че зад привидно неутралната правна стилистика на тълкувателното решение прозират предразсъдъците на мнозинството съдии към лица, които не се вписват в рамките на „половата бинарност“. Подобен подход отрича съществуването на транс (както и на интерсекс) хора и следва да бъде определен като отявлено дехуманизиращ, тъй като отрича тяхната специфична човешка, включително биологична, същност.

* * *

Към август 2025 г. всички висящи дела за юридическо признаване на пола пред ВКС са спрени[98] поради преюдициално запитване, отправено от висшата българска юрисдикция до Съда на ЕС по делото Шипов [C-43/24][99]. По същество въпросите на ВКС могат да бъдат обобщени в следните основни теми:

1. допустимо ли е съгласно правото на ЕС и Хартата на основните права на ЕС (по-специално принципите на равенство и свободно движение), национално законодателство, което не предоставя никаква възможност за юридическа промяна на пола, името и единния граждански номер на транссексуални?

---

[97] Case of Y. T. v Bulgaria, no. 41701/16, 9. July 2020; Case of P. H. v Bulgaria, no. 46509/2020, 27 September 2022.

[98] Вж. Определение № 5159/13.11.2024 г. по гр. д. № 914/2024 г., IV г. о. на ВКС; Определение № 130/15.1.2025 г. по гр. д. № 3390/2023 г., IV г. о. на ВКС; Определение № 157/16.1.2025 г. по гр. д. № 996/2024 г., IV г. о. на ВКС; Определение № 1786/9.4.2025 г. по к. гр. д. № 3590/2024 г., III г. о. на ВКС; Определение № 2170/29.4.2025 г. по к. гр. д. № 4580/2024 г., III г. о. на ВКС.

[99] Преюдициално запитване, отправено от Върховен касационен съд (България) на 23 януари 2024 г. – К. М. Х./Община Стара Загора, Shipov, C-43/24, EU:C:2025:657. Вж. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=285316&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1457917] [достъп на 26.8.2025 г.].

2. допустима ли е национална съдебна практика, която изключва възможността за такава промяна, когато други държави членки я допускат, което поставя българските граждани в неравностойно положение и създава дискриминация, основана на полова (джендърна) идентичност?
3. могат ли религиозни ценности и морални норми да бъдат правно основание за ограничаване на половата (джендърната) идентичност само до определени медицински случаи, например при интерсекс хора, но не и за транс хора?
4. задължена ли е държава членка (в случая България) да признае промяната на пола, името и единия граждански номер на свой гражданин, ако тази промяна е извършена в друга държава членка съгласно нейното законодателство, и това задължение обхваща ли пола като основен елемент от гражданската регистрация?
5. и накрая, може ли тълкувателно решение на Конституционния съд, което приема, че понятието „пол“ има само биологичен смисъл, да представлява юридическа пречка за отразяването на смяна на пола, извършена в друга държава, и съвместимо ли е това тълкуване с правото на ЕС?[100].

Същевременно двете дела, *Y. T. v. Bulgaria* и *P. H. v. Bulgaria* пред ЕСПЧ дават критичен поглед върху конфликта между българската правна рамка и задълженията на страната по ЕКПЧ по отношение на LGR. Макар че първоначалното решение по делото *Y. T. v. Bulgaria* бе преразгледано, основните правни принципи и задълженията на държавата, потвърдени от последващото *P. H. v. Bulgaria*, остават непроменени, което подчертава системния провал от страна на българските власти.

Решенията по делата *Y. T. v. Bulgaria* (2020 г.) и *P. H. v. Bulgaria* (2022 г.) установяват явно нарушение на член 8 ЕКПЧ. ЕСПЧ констатира, че българските съдилища не са предоставили „релевантни и достатъчни основания“ за отказа си да предоставят юридическо признаване на пола на жалбоподателите, като по този начин не са постигнали справедлив баланс между обществения интерес и основното право на жалбоподателите на признаване на тяхната полова (джендърна) идентичност. Тази съдебна практика се основава на дългогодишния принцип, формулиран

[100] Решение № 50005 от 18.1.2024 г. по гр. д. № 698/2020 г., III г. о. на ВКС; Ключово изслушване по делото Шипов, C-43/24, се състоя в Съда на ЕС в Люксембург на 22 май 2025 г., а генералният адвокат J. Richard de la Tour представи своето заключение на 4 септември 2025 г., EU:C:2025:657.

за първи път в делото *Christine Goodwin v. United Kingdom* (2002 г.), че държавите имат положително задължение да осигурят „бърза, прозрачна и достъпна“ процедура за промяна на пола без несъразмерни изисквания като задължителна хирургична интервенция или стерилизация.

Въпреки решенията на ЕСПЧ правната обстановка в България значително се влошава. Както подчертава *M. Ludwig*, след първоначалното решение на ЕСПЧ по делото *Y. T. v. Bulgaria*, Конституционният съд на България и Върховният касационен съд издават решения, които налагат *de facto* забрана за юридическо признаване на пола [101]. Тази последваща национална съдебна практика, която настоява за чисто биологично разбиране на пола, е в пряко противоречие с констатациите на ЕСПЧ и демонстрира активно пренебрегване на съдебната му практика и неизпълнение на международните задължения на България.

M. Ludwig отбелязва, че преразглеждането на решението по делото *Y. T. v. Bulgaria,* предизвикано от неразкриването от страна на жалбоподателя на успешно паралелно вътрешно производство, е пропусната възможност за ЕСПЧ да издаде по-категорично решение относно системните правни пропуски на България[102]. Решението на ЕСПЧ да обяви делото за недопустимо поради „злоупотреба с права“ от страна на жалбоподателя, макар и юридически обосновано от процедурна гледна точка, неволно позволи на България да избегне по-пряко осъждане за неспазването на задължениетоВпреки това ЕСПЧ изрично поясни, че решението му не променя задълженията на България по член 8 ЕКПЧ, които бяха потвърдени независимо от решението по делото *P. H. v. Bulgaria*. Това гарантира, че държавата остава с правно задължение да се справи със системните нарушения. Вследствие на това Комитетът на министрите на Съвета на Европа постави изпълнението на тези решения под засилено наблюдение и издаде строги препоръки след разглеждането на случаите през септември 2023 г. (1475-о заседание, септември 2023 г.)[103]. Изключително, като се има предвид сериозността на ситуацията и несигурността, пред която са изправени транссексуалните в България по отношение на достъпа до

[101] Ludwig, M.-H., A. Avetisyan. Ban on Legal Gender Recognition: The Missed Opportunity of the Y. T. v Bulgaria Revision. Strasbourg Observes, 2024. Вж. https://strasbourgobservers.com/2024/12/17/ban-on-legal-gender-recognition-the-missed-opportunity-of-the-y-t-v-bulgaria-revision/ [достъп на 21.8.2025 г.].

[102] Ibid.

[103] CM/Del/Dec(2023)1475/H46-13 – 1475th meeting (DH), September 2023 – H46-13 Y. T. (Application No. 41701/16) and P. H. (Application No. 46509/20) v. Bulgaria. Вж. https://search.coe.int/cm?i=091259488025c338 [достъп на 21.8.2025 г.].

LGR, Комитетът на министрите отиде по-далеч, като поиска от българските власти „възможност за приемане на привременни мерки, които да позволят разглеждане на юридическо признаване на пола до приемането на постоянно законодателство“.

5.2. Съдебна практика в Германия

5.2.1. Практика на Федералния конституционен съд на Германия

Съдебната практика на Федералния конституционен съд по отношение на половата идентичност представлява постепенно развитие, което фундаментално преориентира правната представа за транссексуалността[104]. Решенията бележат дълбока промяна от предимно биологично-медицински подход към подход, основан на основните права. В редица новаторски решения Федералният конституционен съд адаптира първоначално рестриктивните разпоредби на Закона за транссексуалните хора (TSG) към конституционни принципи като общото право на личността (allgemeine Persönlichkeistrecht, § 2, ал. 1 във връзка с § 1, ал. 1 от Основния закон), човешкото достойнство и принципа на равенство, като по този начин допринася значително за укрепването на правата на транссексуалните.

Тази правна промяна се появява в постепенното премахване на първоначалните условия за промяна на гражданското състояние. Още в решение от 1996 г. (BVerfG, 2 BvR 1833/95) е изяснено, че зачитането на половата идентичност като следствие от правото на личността изисква правилно обръщение и адресиране след промяна на името. През 2005 и 2006 г. следват други решения: с решенията от 6 декември 2005 г. (BVerfG, 1 BvL 3/03) и 1 юни 2006 г. (BvR 2201/02) изискването за трайна несемейност (§ 8, ал. 1, т. 2 от TSG) е обявено за противоконституционно, тъй като представлява несъразмерна намеса в правото на сключване на брак. С решение от 18 юли 2006 г. (1 BvL 1/04) изискването за развод (§ 8, ал. 1, т. 1 TSG) също е обявено за противоконституционно, ако бракът на засегнатото лице вече е съществувал към момента, в който то е било идентифицирано като транссексуално.

Решаващ пробив обаче е постигнат от съда с решения от 2008 г. (BVerfG, 1 BvL 10/05) и 2011 г. (BVerfG, 1 BvR 3295/07). В тези решения последните останали дискриминационни условия за промяна на гражданското състояние – неспособност за размножаване и операция за промяна

[104] Германската съдебна практика използва преобладаващо понятието „транссексуалност“ поради действието на TSG в периода 1980–2024 г.

на пола – биват обявени за противоконституционни и невалидни. Федералният конституционен съд обосновава това с несъразмерна и унизителна намеса в правото на самоопределяне и физическата неприкосновеност на засегнатите лица, тъй като достъпът до правно признаване на тяхната идентичност им е бил предоставен само под заплахата от необратимо медицинско лечение. Решението от 27 октомври 2011 г. (BVerfG, 1 BvR 2027/11) подчертава освен това незабавността на това подобрение на оновните права. Въз основа на конкретен случай то разпорежда на съдилищата да не спират текущите производства до приемането на нова уредба от законодателя, а да обявят незабавно за неприложими разпоредбите, които са в противоречие с Основния закон (GG), за да гарантират правата на засегнатите лица.

Освен простите промени в гражданското състояние, съдебната практика укрепва и признаването на идентичността в официалните документи. Решението на Федералния административен съд (BVerwG) от 2016 г. (6 B 38.15) потвърждава правото на транссексуалните да не бъдат вписани в регистъра на гражданското състояние като „майка“ или „баща“ след промяна на гражданското състояние, ако това противоречи на тяхната идентичност. Това предпазва от ненужно „разкриване“ и признава реалността, в която живеят тези лица. Допълнителна либерализация е постигната с решение от 2017 г. (BVerfG, 1 BvR 747/17), което дава възможност за промяна на името без едновременна промяна на пола – от значение за небинарните хора[105].

Практиката на германския конституционен съд претърпява юридическо разграничение в контекста на семейното право. В решение от 2 юли 2010 г. (BVerfG, 1 BvR 666/10) BVerfG отхвърля автоматичната регистрация на партньорката на раждащата майка като „втора майка“ и посочва необходимостта от осиновяване. Това решение показва, че съдебната практика в областта на произхода и семейните права се придържа по-силно към традиционните биологични критерии, докато в правото на

[105] Както бе споменато горе (вж. 4.2.4.1.) с влизането в сила на Закона за промяна на имената и определяне на пола в специални случаи от 1 ноември 2024 г. възможността за промяна на имената съгласно новата нормативна уредба е преустановена. Единствената възможност е позоваването по общия ред съгласно § 3 от Закона за промяна на фамилните и личните имена (NamÄndG) във връзка с § 11 същия закон, според който „Фамилното име може да бъде променено само ако има важна причина за това“, която е обременена с допълнителна тежест; а съответният компетентен административен орган действа в рамките на оперативна самостоятелност и е възможно да постанови негативно решение.

гражданското състояние се наблюдава преход към теорията за идентичността.

В обобщение, горепосочените решения на Федералния конституционен съд предизвикват коренна трансформация на правния статут на транссексуалните хора в Германия. Тя преорентира правното признаване на половата (джендърна) идентичност от доминиращи биологични и медицински критерии към подход, основан на психологическата и социалната идентичност. Тази съдебна практика е доразвила общото право на личността, заложено в § 2, ал. 1 от Основния закон на ФРГ, като го разширява до цялостна защита на половата (джендърната) идентичност. В резултат на това съществено биват намалени пречките пред правното признаване и се премахват дискриминационните и унизителни разпоредби. Практиката на BVerfG се очертава като движеща сила за законодателни реформи и дългосрочно насърчаване на социалното признаване на транссексуалността в дългосрочен план.

5.2.2. Съдебна практика във ФРГ

Правната проблематика, свързана с транс хората във ФРГ[106], далеч не се изчерпва с основополагащите конституционни решения на Федералния конституционен съд. Напротив, съдилища от различни инстанции, особено Федералният върховен съд (Bundesgerichtshof, BGH) като висша инстанция на гражданското правораздаване, имат съществен принос за оформянето на съдебната практика. Юриспруденцията на BGH осветлява сложните последици от промяната на юридическия пол върху семейното, брачното и наследственото право, като показва напрежението между признаването на половата (джендърната) идентичност и съществуващите гражданскоправни норми.

Следващият анализ се фокусира върху практиката на BGH, която разглежда не толкова конституционността на самите закони, колкото тяхното практическо приложение и конкретните правни последици за засегнатите лица. Особено внимание заслужава многопластовият и

[106] Настоящата точка разглежда съдебната практика във ФРГ до влизането в сила на Закон за промяна на имената и определяне на пола в специални случаи (Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen), тъй като към август 2025 г. още няма практика по новоприетия SBGG. Изследването на практиката по TSG дава представа за това как германското право е третирало въпросите, свързани с джендърната идентичност, преди влизането в сила на SBGG. Това позволява да се проследи правната еволюция и да се разберат мотивите за промяната на законодателството в детайли, тъй като SBGG е приет именно в отговор на критиките и проблемите, възникнали от практиката по TSG.

юридически диференциран подход на германската съдебна практика към сложните въпроси на признаването на половата идентичност и правото на юридическа промяна на пола. Решенията на BGH илюстрират баланс, който съдът поддържа между индивидуалното право на личностно самоопределяне, защитата на обществения ред и кохерентността с правната система. Тематично съдебната практика на BGH може да бъде обобщена в три основни категории, всяка от които разглежда различни юридически проблеми.

Един от основните аспекти, който играе решаваща роля в решенията, е въпросът за приложимостта на германското право към чуждестранни граждани. Решение от 29 ноември 2017 г.[107] бележи важна стъпка, като поставя германския принцип на публичния ред (Ordre-public) над традиционния принцип на гражданството (Staatsangehörigkeitsprinzip). Конкретният казус с турски гражданин, живеещ в Германия, който е поискал да бъде признат за принадлежащ към женския пол съгласно TSG, илюстрира този конфликт. Докато турското право предвижда операция за смяна на пола и трайно безплодие като задължителни предпоставки за юридическо признаване на пола, които в Германия се считат за противоконституционни, германският TSG допуска промяната при по-лесни условия. BGH постановява решение в полза на молителя с мотиви – основната защита на правото на полова идентичност, което се прилага за всички хора, които пребивават законосъобразно и постоянно в Германия. BGH признава, че отхвърлянето на молбата би довело до т. нар. „куцо правоотношение“ (hinkende Rechtsverhältnis), което би пренебрегнало реалния живот на засегнатото лице в Германия. Това решение демонстрира позицията на съда, че конституционното задължение на държавата да защитава правото на полова (джендърна) идентичност има предимство пред разпоредбите на чуждестранното законодателство, особено в тежки случаи.

Друг комплекс от теми, който оформя практиката на BGH, е ясното разграничение между транссексуалността и интерсексуалността, както е прецизно направено в решения от 22 април 2020 г.[108] и 10 юни 2020 г.[109]. Въвеждането на § 45b от Закона за гражданско състояние (Personenstandsgesetz, PStG) през 2018 г., което позволява на хора с „ва-

[107] BGH, Beschluss vom 6.9.2017 – XII ZB 660/14.
[108] BGH, Beschluss vom 22.4.2020 – XII ZB 383/19.
[109] BGH, Beschluss vom 10.6.2020 – XII ZB 451/19.

рианти на полово развитие“[110] да посочат „divers“[111] пол или да премахнат пола от акта за раждане, повдига въпроса за приложимостта към транс хората. BGH недвусмислено уточнява, че тази опростена разпоредба е запазена изключително за интерсексуални хора, т. е. тези, при които биологичното определяне на пола не е еднозначно женско или мъжко от раждането. Съдът отхвърля приложимостта на тази норма по отношение на транс хората, които имат различна психическа джендър идентичност, но проявяват еднозначно физическо самоопределяне. Тази постепенна правна концепция се основава на виждането, че различните начални ситуации оправдават и различни правни процедури. По-строгите изисквания на TSG, които предвиждаха експертни становища, бяха оправдани за транс хората, за да се гарантира постоянството на гражданското състояние и да се изключи произволна промяна. С влизането в сила на SBGG настъпва и цялостна редакция на § 45b PStG (в сила от 1 ноември 2024 г.), чиято основна разлика се състои в достъпа до процедурата за подаване на декларации – предходният вариант е обвързан с медицински доказателства и е насочен предимно към интерсексуални хора, което е възприето като дискриминационно. Действащата редакция отделя промяната на пола от медицинските изисквания и се фокусира върху самоопределянето, като опростява процеса за всички транс и интерсексуални.

BGH разглежда и сблъсъка между правото на нова идентичност и принципите на истинността на документите и съгласуваността на регистрите. Решение от 5 май 2021 г.[112] служи като ясен пример. Съдът разглежда случая на транссексуално лице, което след сключването на граждански брак е променило имената си и в издаден впоследствие акт за сключен граждански брак е поискало новите му имена да бъдат посочени като имената преди брака. BGH отхвърля искането с ясната обосновка, че промяната на името съгласно TSG няма обратно действие. LGR влиза в сила *ex nunc*, т. е. от момента на влизане в сила на съдебно решение, докато историческите факти към момента на сключването на брака остават непроменими. Съдът подчертава, че както забраната за разкриване, така и правото, регулиращо гражданското състояние, не дават основание за издаване на умишлено невярно удостоверение за гражданско състояние. В този случай доказателствената сила на удостоверението и

[110] Превод мой – Varianten der Geschlechtsentwicklung.
[111] Вж. бележка под линия № 82.
[112] BGH, Beschluss vom 5.5.2021 – XII ZB 189/20.

обществениият интерес към верността на данните, вписани в регистрите, имат предимство[113].

В обобщение, практиката на BGH е готова да отговори на нуждите на транс и интерсекс хората, предоставяйки им всеобхватна защита на основните им права. Това се случва при стриктно спазване на правната рамка; което подчерта необходимостта от промени в TSG.

Останалите решения в приложение № 3 дават широка представа за германската съдебна практика на по-долустоящи инстанции, разрешаващи ежедневни правни конфликти между граждани и държавата или частноправни спорове. Списъкът съдържа решения на областни съдилища по трудовоправни дела (Landesarbeitsgericht, LAG) и на областните съдилища по социално-правни дела (Landessozialgericht, LSG), свързани със социални помощи и осигуряване. Към тях се добавят решения на административните съдилища (Verwaltungsgericht, VG), както и на върховните областни съдилища (Oberlandesgericht, OLG) и върховния областен съд на Берлин (Kammergericht, KG), които са компетентни по граждански и семейни дела.

Всички тези решения се отнасят до прилагането и тълкуването на TSG по конкретни случаи. Решенията на административните съдилища например претеглят личните права на транссексуалните спрямо обществения интерес от правната сигурност на официалните регистри и удостоверения. Решенията на LAG и LSG разглеждат сходни, но специфични за съответната им област проблеми: правото на социални помощи или правата и задълженията на транс работниците. Решенията на първа

[113] Към август 2025 г. § 13 SBGG урежда „забраната за разкриване“, която гарантира защитата на новата информация за пола и собствените имена на дадено лице след LGR. Предишните имена и предишната информация за пола на дадено лице не могат да бъдат разкривани или разследвани без неговото съгласие с изключения, ако публичните органи трябва да обработват данните в съответствие с други законови разпоредби, за да изпълняват своите задължения; по специфични причини от обществен интерес, като например изпълнението на задълженията на правоприлагащите органи или органи за сигурност, или ако може да бъде доказано наличието на правен интерес (ал. 1). Алинея 2 урежда разкриването на данни от близки роднини. Съпрузите (от предишен брак), роднини по пряка линия и другият родител на дете са задължение да предоставят променените данни само ако това е необходимо за поддържане на публични регистри или правни сделки. В противен случай забраната за разкриване не се прилага за тях, освен ако не действат с намерение да причинят вреда. Алинея 3 пояснява, че забраната за разкриване не ограничава продължаващата обработка на стари данни в официални регистри и информационни системи. Регистрите могат да продължат да обработват стара информация за целите на проверката на самоличността, ако това е предвидено в закона. Алинея 4 позволява обмена на информация между официални регистри и информационни системи, ако този обмен се осъществява съгласно други законови разпоредби, независимо от забраната за разкриване.

и въззивна инстанции показват, че съдебната практика във ФРГ не се състои само от зрелищни решения на BGH, а преди всичко от ежедневното разясняване на проблеми, които възникват при взаимодействието с публичните институции.

6. Заключение

Задълбоченият сравнителен анализ на правните рамки, уреждащи LGR в България и Германия, очертава осезаем контраст между двете държави. От една страна, българската правна система се характеризира с цялостен правен вакуум в регулирането на правата на транс хората, като липсата на специален закон е запълвана противоречиво и несистематично от съдебната практика. От друга страна, Германия демонстрира четиридесет и петгодишна целенасочена еволюция – от рестриктивния и основан на медицински критерии Закон за транссексуалните хора (TSG) от 1980 г. до модерния и изцяло базиран на всеобщите права на човека Закон за самоопределяне, в сила от 1 ноември 2024 г. Настоящото изследване използва германския опит като основа за извеждане на ключови изводи и предлагане на конкретни препоръки за цялостна реформа на българската правна рамка.

Основната дихотомия между правните подходи на двете държави се корени в наличието, респективно липсата, на специален закон, който да урежда материята. В България отсъства каквато и да е изрична законова уредба, която да дефинира половата идентичност извън нейния строго биологичен смисъл или да регламентира процедура за юридическата ѝ промяна. Тази законодателна празнина е оставена на тълкувателната дейност на ВКС и КС, което води до състояние на хронична правна несигурност. Резултатът е фрагментирана и често противоречива съдебна практика, която оставя съдбата на транс хората в България на субективната преценка на отделни съдебни състави, което е несъвместимо с принципа на правовата държава. Това създава състояние на „правна невидимост“ за транс, интерсекс и небинарни хора, чиято идентичност не намира признаване в правния мир. Невъзможността за синхронизиране на документите за самоличност с реалната им идентичност води до системно нарушаване на основни права – достъп до трудовия пазар, образование, здравеопазване, както и до накърняване на личното им достойнство. Следователно, българският подход не е просто пасивен; той активно нанася вреди, като

системно маргинализира и изключва една уязвима група граждани от пълноценно участие в обществения живот.

В Германия, за разлика от България, се наблюдава целенасочена и последователна законодателна и съдебна еволюция. Във ФРГ първият TSG от 1980 г., макар и новаторски за времето си, е бил основан на медицински и патологизиращ модел, изискващ тежки, скъпи и често унизителни съдебни процедури и експертизи. Ключова роля в неговото развитие изиграва Федералният конституционен съд, който в поредица от знакови решения обявява редица негови разпоредби за противоконституционни, тъй като нарушават основното право на свободно развитие на личността. Този продължителен процес на конституционен контрол кулминира в приемането на SBGG през 2024 г., който бележи промяна в модела. Новият закон е базиран изцяло на принципа на самоопределянето и зачитането на човешкото достойнство. Той премахва интрузивните съдебни процедури и медицински оценки и ги заменя с проста, достъпна и депатологизирана декларация пред длъжностно лице по гражданско състояние. Четиридесет и петгодишната история в Германия доказва, че първоначалните страхове от злоупотреби са неоснователни, а правното признаване е ключов фактор за социалната интеграция и благополучие. Моделът на SBGG е съвременен, хуманен и ефективен, като защитава както правото на самоопределяне на пълнолетните, така и най-добрия интерес на децата чрез ясни и диференцирани процедури.

Въз основа на успешния германски модел и с цел преодоляване на настоящата критична ситуация в България е наложително предприемането на решителни законодателни стъпки. На първо място, от съществено значение е приемането на специален Закон за признаване на половата идентичност и промяна на гражданския пол, по подобие на SBGG. Такъв закон изрично и изчерпателно да уреди материята, като я извади от несигурното поле на съдебните тълкувания. Централен елемент на реформата следва да бъде замяната на настоящата тежка и несигурна съдебна процедура с бърза, достъпна и прозрачна административна процедура. Юридическата промяна на пола и имената следва да се извършва с декларация пред длъжностно лице по гражданско състояние, като по този начин процедурата се дестигматизира и се приравни към други актове за гражданско състояние. Тази процедура трябва да бъде изцяло основана на принципа на самоопределяне, което означава да отпаднат всякакви изисквания за медицински диагнози, психологически експертизи, хормонална терапия или хирургически интервенции. Единственото условие трябва да бъде

изразената воля на лицето, че заявеният пол съответства на неговата вътрешна идентичност. За да се гарантира сериозността на решението и да се предотвратят прибързани действия, може да се възприеме германският модел за въвеждане на тримесечен период за размисъл между първоначалната регистрация на намерението и финалната декларация, както и едногодишен блокиращ срок за последваща промяна.

Особено внимание трябва да се обърне на създаването на ясни правила за непълнолетни лица, които да защитават най-добрия интерес на детето, като същевременно уважават неговата развиваща се автономия. За деца под четиринадесетгодишна възраст декларацията следва да се подава от законните представители, но задължително със съгласието на детето, ако то е достигнало възраст, на която може да формира собствено мнение, изразено лично пред компетентен орган. За непълнолетните на възраст между 14 и 18 години може да се предвиди възможност те сами да подават декларация, но със съгласието на законните им представители. В случай на необоснован отказ от страна на родителите законът трябва да предвиди възможност съдът да замести тяхното съгласие, ако прецени, че промяната е в най-добрия интерес на детето. На последно място, новият закон трябва ясно да разграничи юридическата от медицинската промяна, като категорично посочи, че урежда единствено и само юридическия аспект (промяна в регистрите и документите), без да засяга или да поставя като условие каквито и да било медицински процедури.

Кризата в българската правна система обаче не е само законодателна, но и юриспруденциална. Анализът на съдебната практика разкри, че докато германската юриспруденция се утвърждава като двигател за прогресивна реформа, българската съдебна система, особено в лицето на ВКС, се превръща в непреодолима бариера пред признаването на половата (джендърна) идентичност. Същината на проблема се крие в това, че българските съдилища остават изцяло ангажирани с преюдициалния въпрос дали изобщо да позволят юридическата промяна на пола, вместо да разглеждат индивидуалните казуси и да търсят справедлив баланс, както изисква практиката на ЕСПЧ и на Съда на ЕС. Тълкувателно решение № 2/2023 г. на ВКС, което налага *de facto* абсолютна забрана, е кулминацията на този регресивен процес. Този подход, основан на манипулативни аргументи и позоваване на абстрактни „морални и религиозни норми“, представлява не само абдикация от задължението за правораздаване, но и акт на дехуманизация. Системният отказ на българските съдилища да се

съобразят с практиката на ЕСПЧ и правото на ЕС демонстрира тревожен правен формализъм и изолационизъм.

В ярък контраст с посоченото по-горе германската съдебна практика илюстрира как съдът може да бъде катализатор за социална и правна промяна. Федералният конституционен съд никога не е поставял под въпрос съществуването на правото на юридическа промяна на пола, а се е фокусирал върху това как то да бъде осъществено по начин, който зачита човешкото достойнство. По този начин съдът принуждава законодателя да реформира уредбата, докато другите съдилища решават сложни практически въпроси, произтичащи от вече признатото право.

В крайна сметка, приемането на подобна модерна и хуманна уредба по германски модел ще синхронизира българското законодателство със съвременните стандарти за правата на човека, ще изпълни препоръките на международни и европейски органи[114]. Това обаче е само първата стъпка. Преодоляването на настоящия блокаж изисква не само законодателна реформа, но и дълбока промяна в юридическото мислене, която да постави човешкото достойнство в центъра на правораздаването и да признае върховенството на международното право и правото на ЕС. Само така може да се прекрати състоянието на правна несигурност и системно страдание за хиляди български граждани, като им гарантира правото на достоен и пълноценен живот

---

[114] Резолюция относно дискриминацията срещу транссексуалните на Европейския парламент на 12.9.1989 г., Doc, A 3-16/89 в Официален вестник, C 256, 9 October 1989. Вж. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1989:256:TOC) [достъп на 23.8.2025 г.]; Препоръка № 1117 (1989 г.) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа. Вж. https://rm.coe.int/090000168062df1f) [достъп на 23.8.2025 г.]; Резолюция 2048 (2015) – Дискриминация срещу трансджендър хора в Европа. Вж. https://pace.coe.int/en/files/21736/html) [достъп на 23.8.2025 г.].; Резолюции на Съвета по правата на човека на ООН: A/HRC/RES/59/5 (приета на 7 юли 2025 г.), A/HRC/RES/55/14 (приета на 4 април 2024 г.); A/HRC/RES/50/10 (приета на 15 юли 2022 г.); A/HRC/RES/41/18 (приета на 19 юли 2019 г.); A/HRC/RES/40/5 (приета на 21 март 2019 г.); A/HRC/RES/32/2 (приета на 30 юни 2016 г.); A/HRC/RES/27/32 (приета на 26 септември 2014 г.); A/HRC/RES/17/19 (приета на 17 юни 2011 г.); Резолюции на Общото събрание на Организацията на обединените нации: A/RES/79/176 (приета на 17 декември 2024 г.), A/RES/77/218 (приета на 15 декември 2022 г.), A/RES/76/176 (приета на 16 декември 2021 г.), A/RES/75/189 (приета на 16 декември 2020 г.), A/RES/73/172 (приета на 17 декември 2018 г.), A/RES/71/198 (приета на 19 декември 2016 г.), A/RES/69/182 (приета на 18 декември 2014 г.), A/RES/67/168 (приета на 20 декември 2012 г.), A/RES/65/208 (21 декември 2010 г.), A/RES/63/182 (приета на 18 декември 2008 г.), A/RES/61/173 (приета на 19 декември 2006 г.), A/RES/59/197 (приета на 20 декември 2004 г.), A/RES/57/214 (приета на 18 декември 2002 г.). Вж. общия списък с текстовете на резолюциите на Съвета по правата на човека и на Общото събрание на Организацията на обединените нации на https://www.ohchr.org/en/sexual-orientation-and-gender-identity/united-nations-resolutions-sexual-orientation-gender-identity-and-sex-characteristics [достъп на 26.8.2025 г.].

Приложение № 1

Положителни съдебни решения за юридическа промяна на пола

Решение № 1126/6.4.2010 г. по гр. д. № 10044/2009 г. на Районен съд – Варна
Решение № 482/21.1.2015 г. по в. гр. д. № 15866/2013 г. на Софийски градски съд
Решение № 1272/16.3.2015 г. по гр. д. № 14253/2014 г. на Районен съд – Варна
Решение № 2186/03.6.2016 г. по гр. д. № 711/2016 г. на Районен съд – Варна
Решение № 8000/03.11.2016 г. по в. гр. д. № 5037/2015 г. на Софийски градски съд
Решение № 2734/04.7.2017 г. по гр. д. № 2640/2017 г. на Районен съд – Варна
Решение № 4208/19.10.2017 г. по гр. д. № 1521/2017 г. на Районен съд – Варна
Решение № 5482/29.12.2017 г. по гр. д. № 13690/2017 г. на Районен съд – Варна
Решение № 231/8.4.2019 г. по гр. д. № 562/2018 г. на Районен съд – Търговище
Решение № 285/5.7.2019 г. по гр. д. № 1417/201 г., IV г. о. на ВКС
Решение № 172/11.2.2020 г. по в. гр. д. № 1924/2019 г. на Окръжен съд – Варна
Решение № 260033/15.1.2021 г. по гр. д. № 4806/2020 г. на Районен съд – Русе
Решение № 1102/21.7.2022 г. по гр. д. № 5930/2021 г. на Районен съд – Плевен

Приложение № 2

Отрицателни съдебни решения за юридическа промяна на пола

Решение № от 9.9.2013 г. по гр. д. № 8236/2013 г. на Софийски районен съд
Решение № от 5.6.2015 г. по гр. д. № 52005/2014 г. на Софийски районен съд
Решение № 967/21.10.2015 г. по гр. д. № 3553/2015 г. на Районен съд – Стара Загора
Решение № 1257/11.2.2016 г. по в. гр. д. № 19280/2014 г. на Софийски градски съд
Решение № 1495/19.2.2016 г. по в. гр. д. № 19580/2014 г. на Софийски градски съд
Решение № 6899/19.5.2016 по гр. д. № 3213/2015 г. на Софийски районен съд
Решение № 205/5.1.2017 г. по гр. д. № 2180/2016 г., III г. о. на ВКС
Решение № 16/30.5.2017 г. по гр. д. № 2316/2016 г., IV г. о. на ВКС
Решение № 8155/5.12.2017 г. по в. гр. д. № 12432/2016 г. на Софийски градски съд
Решение № 200/28.2.2018 г. по гр. д. № 5967/2017 г. на Районен съд – Стара Загора
Решение № 200/15.6.2018 г. по в. гр. д. № 1163/2018 г. на Окръжен съд – Стара Загора
Решение № 5234/1.8.2018 г. по гр. д. № 3308/2017 г. на Софийски градски съд
Решение № 119/14.2.2019 г. по гр. д. № 4104/2017 г., III г. о. на ВКС
Решение № 266/28.2.2019 г. по гр. д. № 2565/2018 г. на Районен съд – Добрич

Решение № 142/28.6.2019 г. по гр. д. № 3826/2018 г., IV г. о. на ВКС
Решение № 3557/1.8.2019 г. по гр.д. № 5453/2019 г. на Районен съд – Варна
Решение № 245/08.11.2019 г. по гр. д. № 4454/2018 г., IV г. о. на ВКС
Решение № 260227/5.4.2021 г. по гр. д. № 3869/2020 г. на Районен съд – Сливен
Решение № 89/14.4.2020 г. по в. гр. д. № 319/2019 г. на Окръжен съд – Добрич
Решение № 62/4.6.2021 г. по в. гр. д. № 215/2021 г. на Окръжен съд – Сливен
Решение № 95/21.6.2021 г. по гр. д. № 992/2020 г. на Районен съд – Елин Пелин
Решение № 110/10.12.2021 г. по в. гр. д. № 665/2021 г. на Софийски окръжен съд
Решение № 193/20.12.2021 г. по в. гр. д. № 220/2021 г. на Окръжен съд – Габрово
Решение № 339/01.11.2022 г. по гр. д. № 2682/2021 г. на Районен съд – Асеновград
Решение № 14582/14.12.2022 г. по гр. д. № 767/2022 г. на Софийски районен съд
Решение № 237/23.2.2023 г. по гр. д. № 1693/2022 г. на Районен съд – Плевен
Решение № 2231/2.5.2023 г. по в. гр. д. № 1082/2023 г. на Софийски градски съд
Решение № 3532/7.3.2023 г. по гр. д. № 53412/2021 г. на Софийски районен съд
Решение № 1140 /10.10.2023 г. по гр. д. № 1289/2023 г. на Софийския апелативен съд
Решение № 5183/20.12.2023 г. по гр. д. № 752/2023 г. на Районен съд – Пловдив
Решение № 50005/18.1.2024 г. по гр. д. № 698/2020 г., III г. о. на ВКС
Решение № 542/22.4.2024 г. по в. гр. д. № 525/2024 г. на Окръжен съд – Пловдив
Тълкувателно решение № 2/20.2.2023 г. по тълк. д. № 2/2020 г., ОСГК на ВКС

Приложение № 3
Съдебна практика от Германия

BGH, Beschluss vom 6.9.2017 – XII ZB 660/14 – https://openjur.de/u/967502.html
BGH, Beschluss vom 29.11.2017 – XII ZB 345/17 – https://openjur.de/u/2119555.html
BGH, Beschluss vom 29.11.2017 – XII ZB 346/17 – https://openjur.de/u/2119556.html
BGH, Beschluss vom 22.4.2020 – XII ZB 383/19 – https://openjur.de/u/2201385.html
BGH, Beschluss vom 10.6.2020 – XII ZB 451/19 – https://openjur.de/u/2247096.html
BGH, Beschluss vom 5.5.2021 – XII ZB 189/20 – https://openjur.de/u/2364913.html
BSG, Urteil vom 28.9.2010 – B 1 KR 5/10 R – https://openjur.de/u/169712.html
BVerfG, Beschluss vom 15.8.1996 – 2 BvR 1833/95 – https://openjur.de/u/205282.html
BVerfG, Beschluss vom 06.12.2005 – 1 BvL 3/03 – https://openjur.de/u/199232.html
BVerfG, Beschluss vom 1.6.2006 – 1 BvR 2201/02 – https://openjur.de/u/628342.html
BVerfG, Beschluss vom 18.7.2006 – 1 BvL 1/04 – https://openjur.de/u/268911.html

BVerfG, Beschluss vom 27.5.2008 – 1 BvL 10/05 – https://openjur.de/u/188836.html

BVerfG, Beschluss vom 2.7.2010 – 1 BvR 666/10 – https://openjur.de/u/397857.html

BVerfG, Beschluss vom 11.1.2011 – 1 BvR 3295/07 – https://openjur.de/u/337619.html

BVerfG, Beschluss vom 27.10.2011 – 1 BvR 2027/11 – https://openjur.de/u/570863.html

BVerwG, Beschluss vom 19.5.2016 – 6 B 38.15 – https://openjur.de/u/965165.html

BVerfG, Beschluss vom 17.10.2017 – 1 BvR 747/17 – https://openjur.de/u/2123249.html

LAG Hamm, Urteil vom 17.12.1998 – 4 Sa 1337/98 – https://openjur.de/u/2161695.html

LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 27.1.2009 – L 11 KR 3126/08 – https://openjur.de/u/351034.html

LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 25.1.2012 – L 5 KR 375/10 – https://openjur.de/u/358049.html

LSG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 24.9.2013 – L 4 KR 34/12 – https://openjur.de/u/2224329.html

OLG Karlsruhe, Beschluss vom 28.1.2003 – 10 VA 10/02 – https://openjur.de/u/2317329.html

Brandenburgisches OLG, Beschluss vom 24.1.2017 – 10 WF 80/16 – https://openjur.de/u/2255116.html

OLG München, Beschluss vom 20.3.2020 – 11 Wx 65/20 – https://openjur.de/u/2346291.html

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 23.10.2020 – 3 Wx 186/20 – https://openjur.de/u/2316772.html

KG, Beschluss vom 12.1.2021 – 1 W 1920/20 – https://openjur.de/u/2317282.html

VerfGH des Landes Berlin, Beschluss vom 31.10.2002 – 66/02, 66 A/02 – https://openjur.de/u/270866.html

VG Berlin, Urteil vom 15.6.2010 – 23 A 242.08 – https://openjur.de/u/282521.html

VG München, Urteil vom 20.0.2012 – M 17 K 11.5453 – https://openjur.de/u/600068.html

VG Berlin, Urteil vom 4.12.2012 – 23 K 259.11 – https://openjur.de/u/698895.html

VG Berlin, Urteil vom 30.4.2014 – 36 K 394.12 – https://openjur.de/u/690417.html

Библиография

Дормишев, Х. Немско-български юридически речник. С.: Издателство „Хейзъл“, 2000.

Йочева, К. Механизми за наблюдение на изпълнението на международни договори в областта на правата на човека. С.: Издателство на НБУ, 2020.

Марков, М. Съдебна медицина. С.: Медицина и физкултура, 1962.

Марчева, Д., Е. Стайкова. Безправието и дехуманизирането на ЛГБТИК+ хората в България. С.: Младежка ЛГБТИ организация Действие, 2024.

Славова, Е. Непреводимият gender. В: Полът между хуманитарните, социалните и правните науки. Издателство: Scribens., 2022, 1–28.

Стоянов, Р., С. Петкова, Г. Чеширова, В. Тодорова. Юридическото признаване на пола в България. Настояще и перспективи. С.: Bilitis, 2023.

Benjamin, H., M. D. The Transsexual Phenomenon. NY: Warner Books, 1966.

Bullough, V. Transsexualism in history. Archives of Sexual Behavior, 4, 1975, 561–571. https://doi.org/10.1007/BF01542134

Burgess, D., & Ekins, R. Transsexualism, Birth Registration and the Right to Marry: Schedule of Legislative and Case Law Developments in Europe [Legal Case]. Digital Transgender Archive, 1986. https://www.digitaltransgenderarchive.net/files/8s45q8962

European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Brink, M. v. d., Timmer, A., Dunne, P., & Burri, S. Trans and intersex equality rights in Europe: a comparative analysis, (A. Timmer, editor, S. Burri, editor) Publications Office, 2018. https://data.europa.eu/doi/10.2838/75428

Frackman, K. Persistent ambivalence: Theorizing queer East German studies. Journal of Homosexuality, 66 (5), 2018, 669–689. https://doi.org/10.1080/00918369.2017.1423220

Funk, N., & Mueller, M. (Eds.). Gender Politics and Post-Communism: Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union (1st ed.). Routledge, 1993. https://doi.org/10.4324/9780429425776

Knight, K. (2020). Legal Gender Recognition. In: Ryan, J.M. (Ed.). (2020). Trans Lives in a Globalizing World: Rights, Identities and Politics (1st ed.). Lonton: Routledge. 198–217. https://doi.org/10.4324/9780429201783-12

Ludwig, M.-H., A. Avetisyan. Ban on Legal Gender Recognition: The Missed Opportunity of the Y. T. v Bulgaria Revision. Strasbourg Observes, 2024. Online available on: https://strasbourgobservers.com/2024/12/17/ban-on-legal-gender-recognition-the-missed-opportunity-of-the-y-t-v-bulgaria-revision/

Meteăkanyş, O. M. The Recent Transgender Court Decision in Czechia: Two Steps Forward, One Step Back (A Commentary on Case Pl. ÚS 52/23). Bratislava Law Review, 8 (2), 2024, 243–264. https://doi.org/10.46282/blr.2024.8.2.946

Molyneux, M. Gendered Transitions in Eastern Europe [Review of Cinderella Goes to Market: Citizenship, Gender, and Women's Movements in East Central Europe; Gender Politics and Post-Communism: Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union; Democratic Reform and the Position of Women in Transitional Economies; Women in the Politics of Postcommunist Eastern Europe; Superwomen and the Double Burden: Women's Experience of Change in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union; Polish Women,

Solidarity, and Feminism; Women in Russia: A New Era in Russian Feminism, by B. Einhorn, N. Funk, M. Mueller, V. Moghadam, M. Rueschemeyer, C. Corrin, A. Reading, & A. Posadskaya]. Feminist Studies, 21 (3), 1995, 637–645. https://doi.org/10.2307/3178205

Open Society Foundations. License To Be Yourself: Responding to National Security and Fraud Arguments, 2016. Online available on: www.opensocietyfoundations.org/uploads/e17198d5-a082-4747-b7e9-9ab1fb90347b/lgr-national-security-identity-fraud-20170202.pdf

Hanganu-Bresch, C. Gender Issues in Eastern Europe, 2006, 656–662. https://doi.org/10.4018/978-1-59140-815-4.CH101

Hirschfeld, M. Die Transvestiten: Eine Untersuchung über den erotischen Verkleidungstrieb mit umfangreichem casuistischen und historischen Material. Berlin: Medizin Verlag. Alfred Pulvermacher & Co. Digital Transgender Archive, 1910. Online available on: https://www.digitaltransgenderarchive.net/files/6395w7174

Reisner, S., T., Poteat, J., Keatley, M., Cabral, T., Mothopeng, E., Dunham, C., Holland, R., Max, S., Baral. Global health burden and needs of transgender populations: a review. The Lancet, 388, 2016, 412–436. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00684-X

Rich, A., A., Scheim, M., Koehoorn, T., Poteat. Non-HIV chronic disease burden among transgender populations globally: A systematic review and narrative synthesis. Preventive Medicine Reports, 2020. https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2020.101259

Scheim, A., A., Rich, D., Zubizarreta, M., Malik, K., Baker, A., Restar., L., Van Der Merwe, J., Wang, B., Beebe., K., Ridgeway, S., Baral, T., Poteat, S., Reisner. Health status of transgender people globally: A systematic review of research on disease burden and correlates. PLOS ONE, 2024. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0299373

Schnabl, S. Mann und Frau intim. Berlin: VEB Verlag Volk und Gesundheit Berlin, 1978.

Stutterheim, S., M., Van Dijk, H., Wang, K., Jonas. The worldwide burden of HIV in transgender individuals: An updated systematic review and meta-analysis. PLoS ONE, 2021. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0260063

Thomas, R., F., Pega, R., Khosla, A., Verster, T., Hana, l., Say. Ensuring an inclusive global health agenda for transgender people. Bulletin of the World Health Organization, 95, 2017, 154–156. https://doi.org/10.2471/BLT.16.183913

Weitze, C., & Osburg, S. Transsexualism in Germany: Empirical data on epidemiology and application of the German Transsexuals' Act during its first ten years. Archives of Sexual Behavior, 25 (4), 1996, 409–425. https://doi.org/10.1007/bf02437583

Ключови думи:
съдебна власт, съдебна независимост, бюджетна самостоятелност, съдебни възнаграждения, разделение на властите

Keywords:
Judiciary, Judicial Independence, Budgetary Autonomy, Judicial Compensation, Separation of Powers

Ivan Bregov

The Establishment of an Independent Budget for the Judiciary in the United States

The article examines the budgetary autonomy of the judiciary as an essential component of judicial independence in the United States and traces its constitutional development from the colonial era to the present. It reviews the debates of the Constitutional Convention, the state ratifying conventions, and the arguments advanced in The Federalist Papers, which shaped the understanding of financial safeguards as a means of protecting the judiciary from political pressure. The analysis also considers later theoretical contributions that emphasize the relationship between independence, accountability, and adequate resourcing. The article concludes by drawing a parallel with the Bulgarian constitutional framework, highlighting the need for a balanced model that combines institutional autonomy with effective mechanisms of accountability.

Asst. Prof. Ivan Bregov, Ph. D. student
Member of the Law Department of New Bulgarian University
e-mail: bregovivan@gmail.com
Area of interest: Constitutional Law

https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.10

Иван Брегов

Възникване на самостоятелния бюджет на съдебната власт в САЩ

Статията изследва бюджетната самостоятелност на съдебната власт като елемент от съдебната независимост в Съединените американски щати (САЩ) и нейното конституционно развитие от колониалната епоха до съвременността. Проследени са дебатите на Конституционния конвент, ратификационните конвенции и аргументите във Федералистът, които оформят разбирането за финансовата защита като средство срещу политически натиск. Анализирани са и по-късните теоретични приноси, подчертаващи връзката между независимост, отчетност и ресурсна обезпеченост. В заключение се прави паралел с българската конституционна уредба, като се акцентира върху необходимостта от балансиран модел, съчетаващ институционална автономия и ефективни механизми за отчетност.

Въведение

Самостоятелният бюджет като конституционна гаранция за независимостта на съдебната власт се утвърждава за първи път в конституционната система на САЩ. С нея се предотвратява възможността за оказване на финансов натиск върху съдебната система и съдиите от законодателната и изпълнителната власт и същевременно се осигуряват необходимите ресурси за работа в съответствие с конституционните принципи. С осигуряването на отделен и самостоятелно управляван бюджет се укрепва и статутът на съдебната власт като равнопоставена на останалите власти. Самостоятелният бюджет се очертава като ключов елемент в архитектурата на разделението на властите, който се възприема в демократичните конституционни системи, които се стремят да защитят съдебната независимост в условията на съвременната демокрация.

България също възприема финансовата гаранция за независима съдебна власт в чл. 117, ал. 3 от Конституцията[1]. Лаконичната разпоредба обаче повдига редица въпроси, част от които са решавани в практиката на Конституционния съд – например относно пределите на действие на Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието и Висшия съдебен съвет, отговорни за формирането, изразходването и отчитането на бюджета на съдебната власт [2]. През 2013 г. е създадено „Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието“[3] с цел да се повишат ефективността, качеството и независимостта на правосъдните системи в държавите членки[4], което ни дава сравнителни данни за възнагражденията на магистратите, администрацията на съдебната власт и др. В този контекст неизбежно възниква въпросът как се стига до това България да е на първо място в ЕС по ниво на разходи за правосъдие като дял от брутния вътрешен продукт (БВП)[5], и дали практическото приложение на самостоятелния бюджет не е деформирало тази конституционна гаранция за независимост в инструмент за безконтролност. Отговорите на тези въпроси изискват да се проследи как исторически възниква в

[1] Вж. Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2008; Спасов, Б. Конституционно право. Част III. С.: Софи-Р, Юриспрес, 2002; Стойчев, С. Конституционно право. С.: Сиела, 2002; Близнашки, Г. Съдебна власт. Ч. 1, Понятие и принципи. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2024.

[2] Решение № 3 от 3 април 1992 г. по к. д. № 30 от 1991 г. (Обн. ДВ. бр. 30 от 10.4.1992 г.), Решение № 18 от 16 декември 1993 г. по к. д. № 19 от 1993 г. (Обн. ДВ. бр. 1 от 4.1.1994 г.), тълкувателно, Решение № 17 от 3 октомври 1995 г. по к. д. № 13 от 1995 г. (Обн. ДВ. бр. 93 от 20.10.1995 г.), тълкувателно, Решение № 1 от 14 януари 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. (Обн., ДВ, бр. 6 от 22 януари 1999 г.), Решение № 16/22.6.2001 г. по к. д. № 6/2001 г. (Обн., ДВ, бр. 56 от 22 юни 2001 г.), Решение № 11 от 14 ноември 2002 г. по к. д. № 18 от 2002 г. (обн. ДВ, бр.110 от 22 ноември 2002 г.), тълкувателно, Решение № 4 от 15 април 2003 г. по к. д. № 2 от 2003 г. (Обн. ДВ, бр. 38 от 23.4.2003 г.), Решение № 4 от 7 октомври 2004 г. по к. д. № 4 от 2004 г. (Обн. ДВ. бр.93 от 19.10.2004г.), Решение № 7 от 16 юни 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г. (Обн., ДВ, бр. 52 от 24 юни 2005 г.), Решение № 8 от 12 юли 2007 г. по к. д. № 5 от 2007 г. (Обн., ДВ, бр. 59 от 20 юли 2007 г.), тълкувателно, Решение № 4 от 31 март 2010 г. по к. д. № 1 от 2010 г. (Обн., ДВ, бр. 27 от 9.4.2010 г.), Решение № 3 от 7 юли 2015 г. по к. д. № 13 от 2014 г. (Обн. ДВ, бр. 55 от 21.7.2015 г.), тълкувателно, Решение № 4 от 14 юли 2015 г. по к. д. № 3 от 2015 г. (Обн. ДВ, бр. 55 от 21.7.2015 г.), Решение № 9/21.7.2022 по к. д. № 5/2022 (Обн., ДВ, бр. 61 от 2.8.2022 г.).

[3] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The EU Justice Scoreboard, A tool to promote effective justice and growth [COM/2013/0160].

[4] Марчева, Д. Външно измерение на конституционализация на върховенство на правото и правата на човека. Годишник 2023 на департамент „Право“, Нов български университет, С.: НБУ, 50–67, с. 55.

[5] Изследването на Института за пазарна икономика по темата разглежда детайлно разходите за правосъдие в България. Данните от Информационното табло на Европейската комисия (ЕК) в областта на правосъдието за 2024 г. и Евростат потвърждават, че България е на първо място, далеч над останалите държави. Вж. https://ime.bg/wp-content/uploads/2025/05/judiciary_budget_ime-2025.pdf (достъп на 14.11.2025 г.), с. 71.

САЩ самостоятелното управление на бюджета на съдебната власт, какви проблеми възникват и как се решават там.

Проблемът за съдийските възнаграждения от Американската революция до създаване на Конституцията на САЩ

Въпросът за заплатите на съдиите е един от проблемите в „дългия ред злоупотреби и узурпации“ (a long train of abuses and usurpations)[6], подтикнали американските колонисти към бунт срещу Британската корона. В отговор на Бостънското чаено парти[7] Британският парламент решава да прехвърли плащането на заплатите на съдиите в Масачузетс от местния парламент към губернатора, назначен от английски крал Джордж III. В резултат на това съдиите в американските колонии стават „зависими (от краля – б. а.) за мандата си и за размера и изплащането на заплатите си“[8]. За целта се приема Законът за управление на Масачузетс от 1774 г. (Massachusetts Government Act), един от т. нар. „Непоносими актове“ (Intolerable Acts) на Британската империя, предназначени да потушат бунтовния дух на Масачузетс след опасните „смущения и метежи“ в Бостън[9]. Колонистите ги възприемат като пряка атака срещу съдебната независимост и правата им[10].

В Декларацията за независимост на САЩ[11] се изтъква, че зависимостта на колониалните съдии от волята и финансовото благоразположение на британския монарх представлява значим институционален

---

[6] Тъй като този израз не се използва в конституционноправната литература в Декларацията за независимост (1776) метафората „a long train of abuses and usurpations“ („дългия ред злоупотреби и узурпации“) обозначава последователното натрупване на действия на британската корона, подкопаващи правата на колонистите и нарушаващи принципа на законно управление. Изразът изпълнява функцията на легитимационен аргумент за правото на колонистите да отхвърлят властта, която трайно излиза извън рамките и обосновава съпротивата им срещу тиранията на монарха. Вж. на https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript (достъп на 14.11.2025 г.).

[7] Бостънското чаено парти (Boston Tea Party) представлява политически акт на протест, осъществен на 16 декември 1773 г. в град Бостън, при който американски колонисти изхвърлят в пристанището товар от чай, внесен от Британската източноиндийска компания, в знак на несъгласие с наложения от британското правителство данък върху чая (Tea Act). Събитието се възприема като символ на съпротивата срещу данъчното облагане без представителство („no taxation without representation“) и се счита за един от ключовите предвестници на Американската революция (1775–1783). Encyclopaedia Britannica. „Boston Tea Party“. 2024. Вж. на https://www.britannica.com/event/Boston-Tea-Party (достъп на 24.10.2025 г.).

[8] Декларация за независимост на САЩ.

[9] Blackman John, Malcolm, John G., The Heritage Guide to the Constitution. Regnery: Washington, 2025, p. 454.

[10] Пак там.

[11] Декларация за независимост на САЩ.

проблем. В документа се посочва, че кралят: „попречи на юридическите власти[12], като отказа да признае закона за установяване на съдебна власт“. Съдиите са поставени в позиция да разчитат единствено на „неговата воля за своите мандати и за размера и изплащането на техните заплати“[13].

Изследователите на историческите корени на съдебната независимост[14] изясняват как през 1776 г. съдиите в американските колонии са оставени на милостта на британския крал да определи тяхното възнаграждение. По това време американските съдии рискуват работата и препитанието си винаги, когато постановяват съдебно решение в ущърб на британската корона. Поради това се установява, че пристрастията към краля имат потенциала да окажат по-голямо влияние върху съдиите, отколкото стремежът към безпристрастност при решаването на споровете. Така в американски контекст стават особено видими дефицитите в системата на назначаване на съдиите, продължителността на службата, възнагражденията и механизмите за освобождаване, в която те зависят изцяло от определена власт. Въпросът за възнагражденията на съдиите е един от катализаторите на Американската революция и рядък пункт на съгласие между противоположните лагери в ранните политически дебати, включително при приемането на Конституцията на САЩ. И днес принципът, установен след Американската революция, за това че възнагражденията на федералните съдии не могат да бъдат намалявани, продължава да бъде ключова конституционна гаранция на независимостта на федералната съдебна власт, като поражда и съвременни дебати относно косвените ефекти върху реалните доходи на магистратите[15].

---

[12] Вж. Стоилов, Я. Държавната власт. С.: Сиби, 2001, с. 112. Я. Стоилов въвежда термина „юридическа власт“ в българската правна литература, като я разграничава от „политическата власт“. Политическата власт почива на това да се създават закони, както и да се ползва силата на общността при осъществяването на законите, така и при защитата на държавата от външни посегателства. Оттук се извежда и разграничението на законодателна, изпълнителна и съдебна власт, а съдебната власт „разрешава правни спорове въз основа на установените правила“.

[13] Декларация за независимост на САЩ.

[14] Perry, Barbara A. 1999. Defending the Third Branch in the Twenty-First Century: Historical and Contemporary Perspectives on Judicial Independence. In Judicial Independence: Essays, Bibliography, and Discussion Guide, edited by the American Bar Association, Division for Public Education, 1–4. Chicago: ABA.

[15] Вж. член 3 от Конституцията на САЩ на https://www.archives.gov/founding-docs/constitution (достъп на 15.11.2025 г.).

Записките от Конституционния конвент[16] разкриват единодушно разбиране на участниците за необходимостта от гарантиране на възнагражденията на съдиите като конституционен щит за тяхната институционална независимост. Различия в позициите възниква единствено при предложението на Гуверньор Морис[17] да се включи клауза в член 3 от Конституцията на САЩ, допускаща увеличение на съдийските заплати, „когато обстоятелствата го изискват“[18] (превод мой – И. Б.). Бенджамин Франклин[19] подкрепя това предложение, като предрича, че „парите не само могат да станат повече, но и работата на ведомствата ще се увеличава с растежа на страната“[20] (превод мой – И. Б.). Джеймс Мадисън[21] обаче се противопоставя, предупреждавайки, че възможността да се иска увеличение на заплатите ще постави съдиите в зависимост от законодателната власт и ще подкопае основата на разделението на властите[22].

Предложението да се увеличават съдийските заплати по искане на съдиите „когато обстоятелствата го изискват“ върви ръка за ръка с утвърждаване на идеята, че възнагражденията им следва да са фиксирани и гарантирани. Това е съществен компонент на конституционната

[16] Вж. Farrand, Max, ed. The Records of the Federal Convention of 1787. Vol. 2. New Haven: Yale University Press, 1911., 44–45.

[17] Гуверньор Морис (1752–1816) е американски държавник, делегат от Пенсилвания на Конституционния конвент от 1787 г., известен с водещата си роля в изработването на текста на Конституцията на САЩ. Той е един от най-активните оратори на Конвента и автор на окончателния стил и формулировка на преамбюла („We the People“). Фаранд Морис предлага редакции на текстовете по множество разпоредби от Конституцията на САЩ, включително относно съдебните възнаграждения и конструкцията на федералната власт. Интересен факт е, че малкото име на Морис често се бърка с длъжността губернатор, включително и в американската академична литература.

[18] Вж. Farrand, Max, ed. The Records of the Federal Convention of 1787. Vol. 2. New Haven: Yale University Press, 1911, p. 44.

[19] Бенджамин Франклин (1706–1790) е делегат от Пенсилвания на Конституционния конвент от 1787 г., един от най-възрастните и уважавани участници. Известен със стремежа си към компромис и помирение между делегатите, той изиграва ключова роля в постигането на съгласие по спорни въпроси и подкрепя укрепването на федералната структура и независимостта на съдебната власт.

[20] Вж. Farrand, Max, ed. The Records of the Federal Convention of 1787. Vol. 2. New Haven: Yale University Press, 1911., p. 45.

[21] Джеймс Мадисън (1751–1836) е делегат от Вирджиния на Конституционния конвент и един от най-влиятелните му участници. Счита се за „бащата на Конституцията“ заради централната си роля в работата на Конвента. След 1787 г. Мадисън служи като член на Камарата на представителите, като държавен секретар в администрацията на Томас Джеферсън (1801–1809), а по-късно – като четвърти президент на САЩ (1809–1817).

[22] Вж. бележка № 20 по-горе.

независимост на съдебната власт и като ранна проекция на принципа за нейната финансова самостоятелност[23].

В дебатите по ратифицирането на Конституцията на САЩ (1787–1788) особено влияние оказва критиката на водещия антифедералист Брутус[24], който поставя под съмнение конституционната гаранция срещу широките правомощия на федералната съдебна власт. Антифедералистът Брутус подчертава, че съдиите съгласно Конституцията на САЩ са практически недосегаеми: те „не могат да бъдат отстранявани“ и „не могат да претърпят намаляване на заплатите си“ заради грешки в преценката или липса на способности, поради което стават „независими от народа, от законодателната власт и от всяка власт под небето“ и дори могат „скоро да се почувстват независими и от самото небе“[25] (превод мой – И. Б.).

Федералистите като Джеймс Уилсън[26], Джеймс Кент[27] и Джон Маршал[28] обаче не възразяват срещу клаузата за фиксирани съдийски възнагражденията[29]. Джеймс Уилсън заявява, че съдиите трябва да бъдат

---

[23] Вж. Blackman John, Malcolm, John G., The Heritage Guide to the Constitution. Regnery: Washington, 2025, p. 454.

[24] „Brutus“ е псевдонимът на автора на най-влиятелната серия антифедералистки есета, публикувани в New York Journal през 1787–1788 г. Неговата самоличност не е категорично установена, но повечето съвременни изследователи приемат, че най-вероятният автор е съдията от Ню Йорк Робърт Йейтс (1738–1801), делегат на Конституционния конвент, който напуска заседанията през юли 1787 г. поради несъгласие с посоката на изработваната Конституция. Есетата на Brutus изразяват опасения относно прекомерната независимост на федералната съдебна власт, доживотния мандат и гарантираните заплати на съдиите, като предупреждава, че тези елементи могат да създадат съдебна власт, независима от народа и законодателната власт. Втори по значимост в този дебат е също така авторът с псевдоним Federal Farmer, също автор на влиятелна серия антифедералистки писма (1787–1788), публикувани като Letters from the Federal Farmer to the Republican. Авторството традиционно се приписва на Ричард Хенри Лий или Меланхтън Смит, макар че няма окончателно доказателство. Вж. The Complete Anti-Federalist, ed. Herbert J. Storing, vol. 2 (Chicago: University of Chicago Press, 1981).

[25] Brutus. “Essay XV”, New York Journal, 18 April 1788; reprinted in Herbert J. Storing, ed., The Complete Anti-Federalist, vol. 2. Chicago: University of Chicago Press, 1981, 438–440.

[26] Джеймс Уилсън (1742–1798) е шотландски емигрант, един от водещите федералистки теоретици, подписал Декларацията за независимост и Конституцията. Делегат на Конституционния конвент през 1787 г. и ключова фигура на Пенсилванската ратификационна конвенция. През 1789 г. става един от първите съдии във Върховния съд на САЩ.

[27] Джеймс Кент (1763–1847) – американски юрист и правен философ, считан за „баща на американското право“ преди Story. Служи като съдия във Върховния съд на щата Ню Йорк (1798–1804) и като негов главен съдия (1804–1814), а по-късно канцлер на Ню Йорк (1814–1823). В своя класически труд Commentaries on American Law подчертава, че гарантираните заплати и мандат „during good behaviour“ са необходими за „осигуряването на независимостта, от която съдебната власт се нуждае“ James Kent, Commentaries on American Law, vol. 1 (New York: O. Halsted, 1826), 289–291.

[28] Джон Маршал (1755–1835) председател на Върховния съд на САЩ (1801–1835).

[29] Вж. Blackman John, Malcolm, John G., The Heritage Guide to the Constitution. Regnery: Washington, 2025, p. 455.

напълно независими в заплатите и мандата си. Джеймс Кент, бъдещият председател на Върховния съд на Ню Йорк в периода от 1804 г. до 1814 г., е на мнение, че гарантираните възнаграждения „осигуряват необходимата независимост“. Джон Маршал доразвива това разбиране, че съдията трябва да бъде „напълно независим, без нищо, което да влияе на неговата воля, освен Бог и съвестта му“[30] (превод мой – И. Б.).

В дебатите се акцентира, че на практика не трябва да има никаква пролука за зависимост на съдебната власт от бюджетните решения на законодателната власт. Изтъква се, че неизвестността за ежегодните парични ресурси, с които ще разполагат съдилищата, ще ги постави в подчинена позиция. А преди да се стигне до федералната конституция на САЩ от 1787 г. този проблем е осъзнат и от създателите на Конституцията на Масачузетс наред с гаранцията, че ще се фиксират твърди заплати, се въвежда и изискването съдиите да „получават в определени срокове за услугите си възнаграждение, което не може да бъде намалявано по време на продължителността на мандата им“[31] (превод мой – И. Б.).

Идеите за бюджетна самостоятелност на съдебната власт в сборника „Федералистът“

Бащите-основатели на американската конституция имат обосновани опасения за потенциалната обвързаност на съдебната власт с изпълнителната и законодателната при липсата на задоволително финансиране и логично търсят разрешение на този проблем. Така те достигат до идеята за бюджетната самостоятелност на съдебната власт, изследвана и обоснована на страниците на сборника с 85 есета, които защитават Конституцията на САЩ и обясняват нейните принципи, „Федералистът“[32].

В Есе № 48, в хода на аргументацията на необходимостта от баланс на властите поради опасността една власт да доминира над друга, Джейм Мадисън подчертава, че финансовият контрол е инструмент за подчинение[33]. Във връзка с това като пример се дава произволното упражняване на власт в щата Пенсилвания, в това число и практиката на произволна промяна на заплатите на съдиите, въпреки че конституцията на щата изрично постановява да бъдат фиксирани. Следователно, независимостта на

[30] Вж. бележка № 26 по-горе.
[31] Constitution of Massachusetts, Chapter 2, Section 1, Article 13.
[32] The Federalist. Oxford University Press, 2008.
[33] Ibid., p. 245, 248.

съдебната власт изисква защита от бюджетен натиск, но това не означава, че разделението на властите и независимостта могат да се въздигат до абсолютни величини:

> „ако тези ведомства не са свързани и обединени до такава степен, че всяко от тях да има конституционен контрол над останалите, степента на разделение, която максимата изисква като съществена за свободното управление, никога не може да бъде поддържана в практиката. (…) Заплатите на съдиите, чието определяне Конституцията изрично изисква, понякога бяха променяни; а делата, принадлежащи на съдебната власт, често бяха разглеждани от законодателя. (б.а. – иде реч за заплатите на съдиите в щата Пенсилвания и практиките по приложението на техния щатски основен закон)“ (превод мой – И. Б.).

Въпросите, свързани с бюджета и ресурсите на съдебната власт, предшестващи конституционното им установяване като елемент на независимостта, са централни за няколко текста в сборника „Федералистът“. В Есе № 78 Александър Хамилтън[34] разглежда основите на съдебната власт и защитата на независимостта на съдебната система. Хамилтън подчертава, че съдебната власт е „най-слабата“ от трите власти, тъй като няма „меч“, с какъвто разполага президентът (изпълнителна власт) или „кесия с пари“ в ръцете си както Конгреса (законодателна власт). Съдебната власт няма нито волята, нито силата, а разполага единствено с правото на независима преценка и стъпва също така единствено на доверието към нейните решения от страна на гражданите. Следователно, доверието е основният ресурс на съдебната власт и в този контекст независимостта ѝ изисква основно тя да бъде освободена от натиск от другите власти. Това е не само прокламирано пожелание, а постижимо правно състояние чрез две характеристики на съдийската служба, изведени от Александър Хамилтън. На първо място това е сигурност на възникване и траене на самата служба относно това кой орган извършва назначението и по какви критерии правото на служба се погасява, т. е. предвидимост и стабилност на назначението на съдиите. А критерият за това следва да бъде присъщата на тези личности „необходима почтеност с необходими знания“ (превод мой – И. Б.). Втората ключова характеристика е осигуряването на адекватни и независими финансови ресурси. Авторът подчертава важността на гарантирането на стабилно възнаграждение за съдиите и с оглед на това да се избегне корупция или политическо влияние.

[34] Ibid., с. 379.

В друго свое Есе № 79[35] Александър Хамилтън продължава дискусията за съдебната власт, като се концентрира върху бюджета и ресурсите като цяло със специален фокус отново върху възнагражденията на съдиите. Според него съдиите трябва да имат фиксирани и неотменими възнаграждения, за да се избегне възможността законодателната или изпълнителната власт да влияят върху тях чрез промяна на бюджета. Тази гаранция се разглежда като ключов аспект на независимостта на съдебната власт поради това, че „[в] общия ход на човешката природа, властта над препитанието на човек се равнява на власт над неговата воля“ (превод мой – И. Б.).

Александър Хамилтън възприема идеята да се остави на преценката на законодателя да променя общите правила в съответствие с промените в обстоятелствата, но в рамките на такива ограничения, че да бъде изключена възможността да измени положението на служещия или съдията към по-лошо при упражняване на неговите правомощия. По този начин може да се гарантира сигурност за съдията, така че никога да не бъде възпрепятстван при изпълнението на дълга си от страха, че ще бъде поставен в по-неблагоприятно положение. Идеята на Александър Хамилтън за заплатите на съдиите да се променят според обстоятелствата се изразява по следния начин: „но така че никога да не се намалява надбавката, с която даден съдия встъпва в длъжност“; да се търси такъв режим на възнаграждаване, който почива на „благоразумие и ефикасност“[36]. Същевременно реципрочно на предоставената на съдиите финансова сигурност е въведена процедурата по импийчмънт или освобождаване от длъжност, упражнявана в две стъпки от Камарата на представителите и Сената. Така американската конституция намира баланс между сигурност и отговорност на съдиите[37].

Александър Хамилтън акцентира върху необходимостта от „конституционен метод за придаване на ефективност на конституционните разпоредби“[38] (превод мой – И. Б.). След като очертава каква е компетентността на федералния Върховен съд в Есе № 80, авторът отново се връща

[35] Ibid., с. 385.

[36] Ibid., с. 386.

[37] Още в този текст се затвърждава и още един от елементите от на съдебната независимост – по какви критерии да се установява неспособност за заемане на службата. Утвърден е обективен такъв – възрастовият, като Хамилтън се позовава на Конституцията на щата Ню Йорк, която първа го е въвела, навършването на 60 години е предполагаемият край на „интелектуална жизненост“, макар и да е ясно, че и подир нея човек е способен професионално. Вж. с. 387 от цит. съч.

[38] Вж. Есе № 80, цит съч, с. 388.

към темата за организацията на съдебната власт в рамките на федералната система в следващото Есе № 81[39]. При обсъждане на взаимодействието между отделните съдилища, макар и основният акцент да е върху разпределението на правомощията, Александър Хамилтън допълнително обръща внимание колко е важна финансовата подкрепа за осигуряване на ефективното функциониране на съдебната власт. В този контекст отново излизат на преден план въпросите за мандата и финансовата независимост на съдиите. От една страна, авторът обяснява, че щатските съдии, заемащи длъжността по време на мандата си[40], който може да бъде прекратен по всяко време по преценка на назначаващия орган, ще бъдат твърде малко независими, за да се разчита на тях за негъвкаво прилагане на закона. От друга страна, финансовите ресурси за тези назначения са съществена гаранция за сигурността на съдиите.

В Есе № 79 Александър Хамилтън утвърждава принципа, че безпристрастността и независимостта на съдебната власт зависят в решаваща степен не само от неизменяемия статут на съдийските мандати, но и от фиксираната и гарантирана издръжка на съдиите. Според него всяка власт, която разполага с пряк контрол върху възнаграждението на магистратите, притежава *de facto* и власт над тяхната воля[41]. В този смисъл, ако съдебната власт бъде оставена на милостта на случайни и изменчиви решения на законодателната власт относно собствените ѝ ресурси, то реалното разделение на властите би се оказало илюзорно. Именно затова Конституцията на САЩ постановява, че съдиите на федерално ниво имат право на възнаграждение, което не подлежи на намаление по време на техния мандат – гаранция, която се явява институционален щит срещу политически натиск.

В Есе № 84 Александър Хамилтън допълва този аргумент в контекста на фискалните съображения. Признава, че издръжката на съдебната

---

[39] Пак там, с. 393.

[40] В този контекст от Федералиста изразът „during pleasure“ е юридически термин от британската и ранната американска конституционна традиция. Той означава, че даден служител (в случая щатски съдия) заема длъжността си дотогава, докато този, който го е назначил, пожелае, без фиксиран срок или мандат и без гаранции за независимост. „During pleasure“ – служебен мандат, който може да бъде прекратен по всяко време по преценка на назначаващия орган или власт. Това е противоположното на „during good behavior“, при което длъжността се заема до пенсиониране, смърт или доказано неправомерно поведение след установяването по официална процедура, често дисциплинарна. В практиката на британското и колониалното управление много съдии и чиновници са служили „по удоволствието на короната“ или на губернатора, което ги е правело зависими от политическата воля на назначилия ги.

[41] Пак там, с. 386.

власт представлява допълнителен разход за държавата, но категорично отхвърля възражения от рода на това, че този разход би могъл да бъде от съществено значение в бюджетно отношение. По този начин той подчертава, че цената на независимата съдебна власт е незначителна спрямо ползите, които тя осигурява за устойчивостта на правовия ред и защитата на индивидуалните свободи. Следователно, финансовата самостоятелност на съдебната власт не е просто административен въпрос, а конституционно изискване за запазване на институционалната ѝ роля като гарант на върховенството на правото. Намесата в бюджетната ѝ независимост би представлявала структурна заплаха за баланса между властите[42] и би отворила вратата към политическа зависимост на съдебната функция.

Бюджетната самостоятелност на съдебната власт в САЩ в американската конституционноправна теория

Повече от 100 години по-късно Удроу Уилсън[43] в своите академични изследвания подчертава, че независимата съдебна власт е основен елемент, необходим за функционирането американската конституция и система от разделение на властите[44]. Той определя съдилищата като „неполитически форум“, поддържащ американската конституция, форум, пазител на индивидуалните свободи и удържащ изпълнителната власт в установените ѝ правомощия[45]. Според Уилсън посегателствата върху независимостта на съда могат да навредят на „целостта на всеки естествен процес“. Той застъпва следните разбирания:

> „По този начин те (съдилищата – б. а.) са балансиращото колело на цялата система, поемайки напрежението от всички посоки и стремейки се да запазят това, което всяко неконтролирано упражняване на власт може да разруши. Те са едновременно инструменти на индивида срещу правителството, на правителството срещу индивида, на няколкото членове на

[42] Пак там, с. 433.

[43] Удроу Уилсън (1856–1924) е американски политолог, университетски професор и президент на Принстън (1902–1910), губернатор на Ню Джърси и 28-ми президент на САЩ (1913–1921). Преди политическата си кариера е сред най-влиятелните учени в областта на американската конституционна теория. В труда си Constitutional Government in the United States (1908) разглежда ролята на съдебната власт и развива идеята, че федералните съдии притежават конституционни функции и независимост, които са ключови за баланса на властите.

[44] Wilson, Woodrow. Constitutional Government in the United States. New York: Columbia University Press, 1908, p. 142.

[45] Пак там, с. 142.

нашия политически съюз един срещу друг и на няколкото части на правителството в техния правен синтез и регулиране“[46] (превод мой – И. Б.).

За да постигне това състояние в правния живот, Удроу Уилсън преповтаря вече познатото – независимостта на съдебната власт е гарантирана от Конституцията не само чрез мандата на съдиите, но и чрез разпоредбата, която установява забраната съдийските възнаграждения да бъдат намалявани по време на изпълнение на длъжността. „По този начин тя (съдебната власт – б. а.) е защитена от другите власти както по отношение на своя състав, така и по отношение на своята издръжка“[47]. В американската академична литература са анализирани факторите, които влияят върху независимостта на съдилищата. Доналд У. Джаксън ги систематизира на базата на шест критерия[48]:

1) метод на назначаване на съдиите;
2) ясни условия за заемане на длъжността като възраст или мандатност;
3) отстраняване при неизпълнение на професионалните и нравствените задължения;
4) институционални правила, които гарантират интегритета при постановяване на решенията;
5) правна/политическа култура, която подкрепя върховенството на закона и
6) подходящо ресурсно обезпечение.

Според Доналд У. Джаксън ресурсната обезпеченост е необходим компонент на съдебната независимост, за да се гарантира функционирането на съдебната власт като клон. Джаксън възприема тези стандарти като динамични и неабсолютни, а бюджетните определя като такива, чрез които съдилищата трябва да разполагат с кадрова подкрепа, помещения и ресурси, за да изпълняват задълженията си. Това включва правомощието на съдиите да ползват например нужните им вещи лица при решаването на сложни въпроси. Джаксън подчертава, че съдилищата не са предназначени да бъдат напълно независими от всякакво влияние от страна на

[46] Пак там, 142–143.

[47] Пак там, 166–167.

[48] Jackson, Donald W. Judicial Independence in Cross-National Perspective. In Judicial Independence: Essays, Bibliography, and Discussion Guide, edited by the American Bar Association, Division for Public Education, 8–12. Chicago: ABA, 1999.

другите две власти, но те трябва да бъдат свободни от някои неща, но не и от други. Той обяснява, че съществени са онези влияния върху независимостта на съдебната власт, които засягат капацитета да се администрира функционирането на самата съдебна власт и най-вече процесуалната дейност. В по-широк контекст е важно да бъде изграден баланс между съдебната независимост и отчетността на съдебната власт, без да се стига до крайности, които водят до нетърпими за една демократична среда състояния. Така формулиран, подходът на Доналд У. Джаксън изисква независимостта да се оценява не като абстрактен принцип, а като функционална характеристика на съдилищата, измерима чрез способността им да вземат обосновани решения без институционални препятствия в достъпа до ресурси.

Джеймс Дъглас и Роджър Хартли в своето изследване „Политиката на съдебното бюджетиране в щатите: застрашена ли е съдебната независимост от бюджетния процес“ изтъкват, че независимостта на съдебната власт не може да се превръща в самоцелна задача на държавното управление[49]. Те поставят акцент върху възприятието за независимостта на съдебната власт в американската политика като средство за запазване на индивидуалната свобода и правата на малцинствата срещу действията на множеството проявления на държавната власт. Също така изследват доколко бюджетните правомощия на изпълнителната и законодателната власт могат да застрашат способността на съдебната власт да функционира като независим клон на управлението. В техния анализ са идентифицирани три основни области на риск, които влияят на съдебната независимост в контекста на бюджетните въпроси: конкуренция за оскъдни ресурси, междуклонова конкуренция и натиск за увеличаване на приходите[50]. Докато първият фактор рядко застрашава независимостта[51], вторият и третият се

[49] James W. Douglas and Roger E. Hartley, The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process? Source: Public Administration Review, Jul.–Aug., 2003, Vol. 63, No. 4 (Jul.–Aug., 2003), 441–454.

[50] Пак там, с. 441.

[51] Макар законодателната и изпълнителната власт да могат да променят и ограничават съдебните бюджети, проучването на Дъглас и Хартли заключава, че конкуренцията на оскъдните ресурси не застрашава особено съдебната независимост. Съдилищата често получават значителни бюджетни увеличения и са финансирани на нива, съпоставими с тези на ведомствата на изпълнителната власт. Практики като конституционно налагане на определени разходи (често за заплати на съдиите) и обвързване на събраните от съдилищата средства (такси, глоби, конфискации) за съдебни дейности допринасят за финансовата им стабилност, ограничавайки възможността на избраните длъжностни лица да пренасочват тези средства. Ограничените ресурси на щатските бюджети и множеството конкуриращи се нужди правят обаче невъзможно съдебната власт да получава „празен чек“ за всичките си искания. Представителите на щатско ниво от законодателната и изпълнителната

проявяват значително по-често, особено чрез действия на законодателната власт на федерално ниво и нейните щатски органи, целящи да повлияят на съдебните решения или да увеличат финансовите постъпления от глоби и такси. Дъглас и Хартли подчертават, че подобни механизми могат да подкопаят ролята на съдебната власт като независим контрамажоритарен клон в рамките на конституционния модел на разделение на властите.

Дъглас и Хартли обясняват, че проблем за съдилищата е липсата на множество политически съюзници в процеса на бюджетиране. Липсата на силна избирателна база поставя съдебната власт в по-неизгодна позиция спрямо учрежденията на изпълнителната власт, които могат да носят преки ползи за избирателите. Това затруднява финансирането на ключови функции като защита на обвиняеми с ниски или никакви доходи, пробационните мерки, включително и сградното обезпечение на съдилищата. Един от начините да се гарантира, че избраните длъжностни лица вземат предвид нуждите на съдебната власт при изготвянето на бюджета, е провеждането на изслушвания или срещи между представители на изпълнителната/законодателната власт и съдебни представители. По този начин съдебните администратори могат да представят подробна информация за своите бюджетни искания и да отговарят на въпроси относно разходите на съдилищата. Изследването на Дъглас и Хартли демонстрира, че всички щатски законодателни органи провеждат изслушвания с представители на съдилищата веднъж годишно или веднъж на две години (в зависимост от това дали бюджетът се приема ежегодно или двугодишно)[52].

Междуотрасловата конкуренция се извежда като по-опасна, бюджетна заплаха за съдебната независимост от оскъдните ресурси, защото произтича от борбата за власт между отделните клонове на управлението[53]. Съдилищата вземат решения, които влияят върху публичната политика, и когато са финансово зависими от изпълнителната и законодателната власт, последните могат да използват бюджетните си правомощия, за да оказват натиск върху съдебните решения и политики. Въпреки това емпиричните данни в изследването на Дъглас и Хартли не показват често

власт носят отговорност пред гражданите да преценяват внимателно всички бюджетни заявки, да разпределят средствата според приоритетите на щата и да гарантират, че средствата се харчат ефективно. Това понякога води до неблагоприятни за съдилищата действия – например намаляване на съдебни бюджетни заявки, за да се освободят средства за други дейности, или въвеждане на детайлни пера (line items), ограничаващи гъвкавостта при разходването на средствата. Въпреки че тези действия могат да ограничат свободата на съдилищата, те не винаги са атака срещу независимостта им – често те са просто част от преразпределянето на ресурси към други приоритети.

[52] Пак там, p. 446.

[53] Пак там, p. 448.

практически да се стига до сериозни бюджетни корекции. Допълнителна заплаха за съдебната независимост е свързана с желанието на избраните длъжностни лица да увеличават приходите без да повишават данъците, или т. нар. натиск за повишаване на приходите. Това може да доведе до натиск върху съдилищата да генерират повече средства чрез глоби, такси и конфискации, но и тук до практически ефект трудно се стига според анкетите на авторите сред съдебните администратори и бюджетните комисии на отделните щати[54].

Исторически проблемът със заплахите за съдебната независимост неизменно включва и бюджета на съдебната власт. Робърт М. Кауфман[55], Гордън Бърмант и Ръсел Уилър[56] определят способността да се намаляват съдебните бюджети или да се ограничават разходите чрез специфични пера в бюджетите като „бюджетна власт“. Именно по силата на това фактическо положение посегателството над независимостта на съдебната власт е възможно, тъй като съдилищата зависят от финансирането, определяно от щатските законодателни събрания, които упражняват правомощията си да намаляват съдебните разходи или да ограничават свободата на разпореждане с тях чрез преуреждане на бюджетните пера. Губернаторите на отделните щати могат да променят исканията за финансиране и да налагат вето върху средствата за съдилищата. Повод за този вид посегателства са актовете на съдилищата, поради които съдиите търпят критики бидейки обвинявани и характеризирани като „активисти“ или „законодатели от скамейката“, особено когато постановяват непопулярни решения. Тези критики откриват път за засилена намеса от страна на политическите клонове на властта според Барбара Пери[57].

Оуен М. Фис задава въпроса от кого следва да бъде независим редовият съдия и това как предпоставя съдебната ????

Изследването на Елън Баар и Карл Баар[58] поставя въпроса кой носи отговорността да представлява интересите на съдебната власт. Според тях

[54] Пак там, p. 451.

[55] Kaufman, Robert M. Threats to Judicial Independence: An Appeal from AJS Immediate Past President, 1999. Вж. на www.ajs.orglindepen2.html (достъп на 16 август 2025 г.).

[56] Bermant, Gordon, and Russell, Wheeler. Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability. Mercer Law Review 46(2): 835–62, 1995.

[57] Perry, Barbara A. Defending the Third Branch in the Twenty-First Century: Historical and Contemporary Perspec- tives on Judicial Independence. In Judicial Independence: Essays, Bibliography, and Discussion Guide, edited by the American Bar Association, Division for Public Education, 1–4. Chicago: ABA, 1999.

[58] Baar, Ellen and Baar, Carl. Judges as Middlemen Source: The Justice System Journal, 1977, Vol. 2, No. 3 (1977), 210–225. Taylor & Francis, Ltd.

неизбежна е зависимостта на съдебната власт от законодателната – последната има способността и силата чрез законодателната си инициатива да определя бюджета и чрез това ресурсната обезпеченост на органите на съдебната власт. В нейно правомощие лежи решението за юрисдикцията и териториалното разположение на съдилищата и структурите на прокуратурата. Затова е необходимо да се регулира взаимодействието между тях по нормативен път, за да се осигурят предвидимост и правна сигурност, както и гаранции срещу превратно упражняване на правомощията от участниците в процеса. Е. Баар и К. Баар разграничават в този контекст три категории представители на съдебната власт: съдиите, съдебните администратори и на трето място – лица извън съдебната власт в лицето на адвокатурата. Данните от изследването, което обхваща отделните щати, обаче показва, че използването на съдии като представители при обсъждането и гласуването на бюджета не се влияе от това дали бюджетните искания на съдебната власт се разглеждат от отделни комисии в двете камари или от съвместна комисия. Това е вярно, въпреки че получаването на финансиране е по-трудно, когато исканията се обсъждат от съвместна комисия.

Структурно, по-голямата част от публичните разходи за съдилищата идва не от щатските, а от местните власти (главно окръзите). В някои щати съществува „унитарно бюджетиране“, при което всички или почти всички разходи на съдилищата се покриват от щата. В около половината щати обаче изпълнителната власт финансира единствено апелативните съдилища и отделни пера в бюджета на първоинстанционните съдилища (например заплати на съдии, пътни разноски и др.). Логично е да се очаква, че когато щатът финансира по-голям дял от бюджета на съдебната власт[59], съдии ще участват по-често в процеса на бюджетни преговори. Данните обаче отричат това твърдение – участието на съдии е най-високо в щати, където по-голямата част от разходите се покрива от местно ниво. Участието е най-ниско в щати с висок процент щатско финансиране, най-силно там, където исканията се подават от всеки отделен орган. Важното за българския контекст е, че участието остава високо и в петте щата, където бюджетът се подготвя от външна институция или служба извън съдебната

[59] Принципът на финансиране в отделните щати е организиран по следния ред категории*: ограничено финансиране* – щатът финансира само върховния съд, апелативните съдилища и няколко агенции; *целево финансиране* – щатът поема конкретни пера (например част от заплатите на съдии в първа инстанция); *смесено общо финансиране* – щатът поема не само отделни пера, но и част от общите разходи на първоинстанционните съдилища; *общо щатско финансиране* – щатът финансира изцяло съдебната система.

власт. Изборът съдии да участват в тези процеси се определя изключително от заеманата административна длъжност, без това да е свързано със старшинството и възрастта. С въвеждането на длъжността съдебен администратор на съдилищата функцията на съдиите се ограничава в тези процеси, а изолирането на съдиите от това поражда неглижиране на бюджета на съдебната власт в отделните щати. Това, от своя страна, ангажира отново съдиите в тези процеси като председателите на отделни съдилища споделят, че те участват през цялото време в процедурата, защото могат да мотивират както цялостно бюджета, така и отделни важни детайли[60]. В заключение, съдебното представителство пред законодателя е функция на институционалната динамика в самата съдебна власт, а не на външната политическа среда и поставя въпросите за бюджета в ясни параметри и предвидимост.

Заключение

Историческата еволюция на бюджетната самостоятелност на съдебната власт в САЩ показва, че финансовата независимост не е техническа или административна особеност, а елемент от конституционната архитектура, чрез който се гарантира равнопоставеността на властите и защитата на индивидуалните права. От ранните спорове в колониалната епоха и категоричната реакция на колониите срещу опитите на Короната да контролира възнагражденията на съдиите, през дебатите на Конституционния конвент и ратификационните конвенции, до концептуалните разработки на Александър Хамилтън и Удроу Уилсън – навсякъде финансовата сигурност на съдиите се разбира като предпоставка за реалната им институционална независимост.

Американската практика след приемането на Конституцията ясно демонстрира, че бюджетната самостоятелност на съдебната власт се мисли не като привилегия, а като инструмент за институционален баланс. По-късната академична литература – от Удроу Уилсън до съвременните изследвания на Доналд У. Джаксън, Джеймс Дъглас и Роджър Хартли – последователно подчертава, че адекватното ресурсно обезпечаване е необходимо условие съдилищата да изпълняват функциите си като контрамажоритарен клон на управлението. В същото време се откроява

[60] Пръв такъв пример дава Chief Justice от Върховния съд на Колорадо – Едуард Е. Прингъл. Той именно въвежда обсъжданията между председателите на съдилища от Колорадо да обсъждат два пъти годишно бюджета на съответните съдилища.

рискът от прекомерна изолация на съдебната власт от механизмите за публична отчетност, както и опасността бюджетната самостоятелност да бъде използвана като аргумент за неограничено разширяване на съдебните разходи.

Отправната точка за българската конституционна уредба е сходна – чл. 117, ал. 3 от Конституцията предвижда финансова гаранция за независимостта на съдебната власт, но практиката разкрива колизии между институциите, липса на яснота относно обхвата на бюджетната автономия и затруднения в намирането на баланс между независимост и отчетност. В този смисъл американският опит е полезен не защото предлага готов модел за пренасяне, а защото показва, че финансовата независимост се изгражда само когато е придружена от ясни механизми за институционална отговорност, структурна прозрачност и ефективно взаимодействие между властите.

Библиография

Близнашки, Г. Съдебна власт. Ч. 1, Понятие и принципи. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2024.

Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2008.

Марчева, Д. Външно измерение на конституционализация на върховенство на правото и правата на човека. Годишник 2023 г. на департамент „Право“, Нов български университет, С.: НБУ, 2024.

Спасов, Б. Конституционно право. Част III. С.: Софи-Р, Юриспрес, 2002.

Стоилов, Я. Държавната власт. С.: Сиби, 2001.

Стойчев, С. Конституционно право. С.: Сиела, 2002.

Baar, E., and C. Baar. “Representation and the Courts: Judicial Participation in Budgeting”. Justice System Journal 4 (1978).

Bermant, G., and Russell, W. 1995. Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability. Mercer Law Review 46 (2).

Blackman J., Malcolm, J. G., The Heritage Guide to the Constitution. Regnery: Washington, 2025.

Brutus, “Essay XV” New York Journal, 18 April 1788; reprinted in Herbert J. Storing, ed., The Complete Anti-Federalist, vol. 2. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

Douglas, J. W., and R. E. Hartley. “The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process?” Public Administration Review 63, no. 4 (2003).

Elliot, J., ed. The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution. Vols. 1–5. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1836.

Farrand, M., ed. The Records of the Federal Convention of 1787. Vols. 1–4. New Haven: Yale University Press, 1911.

Fiss, O. M. “The Right Degree of Independence”. Transition to Democracy in Latin America, edited by Irwin P. Stotzky, 55–72. Boulder: Westview Press, 1993.

Hamilton, A., J. Madison, and J. Jay. The Federalist Papers. Edited by Lawrence Goldman. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Jackson, D. W. Judicial Independence in the United States: Current Issues and Relevant Background. New York: Garland, 1987.

James W. Douglas and Roger E. Hartley, The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process?, Source: Public Administration Review, Jul.–Aug., 2003, Vol. 63, No. 4 (Jul.–Aug., 2003).

Kaufman, R. A., Gordon Bermant, and Russell Wheeler. Budgeting for the Courts: Fiscal Planning and Management. Washington, D. C.: Federal Judicial Center, 1978.

Kent, J. Commentaries on American Law. 14th ed. Boston, 1896.

Marshall, J. The Papers of John Marshall. Edited by Charles F. Hobson. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1974.

Perry, B. A “Representative” Supreme Court? The Justice System and Political Accountability. New York: Greenwood Press, 1991.

Storing, H. J., ed. The Complete Anti-Federalist. Vols. 1–7. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

The Federalist. Oxford University Press, 2008.

Wilson, J. The Works of James Wilson. Edited by R. G. McCloskey. Cambridge: Harvard University Press, 1967.

Wilson, W. Constitutional Government in the United States. New York: Columbia University Press, 1908.

ISSN 1314-8087 (print)
ISSN 2682-969X (online)