

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА**

**РЕШЕНИЕ**  
**№353**  
**гр. София, 22.04.2015 г.**

Комисията за защита на конкуренцията в състав:

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**  
Ангелина Милева

**ЧЛЕНОВЕ:**  
Весела Андонова  
Елена Димова  
Зорница Иванова

при секретар – протоколист Златимира Стайкова, разгледа в закрито заседание на 22.04.2015 г. преписка №КЗК-165/12.03.2015 г., докладвана от зам.-председателя на КЗК г-жа Ангелина Милева.

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е образувано производство по преписка №КЗК-165/12.03.2015 г. на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), за изготвяне на становище от КЗК относно съответствието с правилата на конкуренцията на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата<sup>1</sup> (проект на ЗИД на ЗАдв). Производството е образувано с Решение на КЗК №235/12.03.2015 г., което е публикувано в електронния регистър на Комисията.

**СЪЩНОСТ НА**  
**РЕШЕНИЕ №235/12.03.2015 Г. НА КЗК**

Решение №235/2015 г. на КЗК е прието във връзка с получен в Комисията сигнал от страна на Българска стопанска камара (БСК). В сигнала се посочва, че предложеният проект на ЗИД на ЗАдв задълбочава порочната тенденция към свръхрегулиране и ограничаване на достъпа до определени свободни професии и дейности, в противоречие с правилата на конкуренцията и свободната стопанска

---

<sup>1</sup> Сигнатура 554-01-14, внесен в Народното събрание на 23.01.2015 г. от група народни представители

инициатива. БСК счита, че част от предложените разпоредби са в противоречие с редица конституционни принципи, нормативни актове от същата степен, международни актове, по които България е страна, както и достижения на правовата държава в областта на правната сигурност и борбата с монополизма, както следва:

1. Създава се монополно право за адвокатурата да извършва дейностите, посочени в §12 от законопроекта за изменение на чл. 24, което влиза в противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ), според който законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

2. На определени групи лица е отнета възможността за упражняване на дейност, съобразно придобитата професионална квалификация и правоспособност.

3. Проектът забранява дейността по подпомагане на членовете, предвидена в уставите на редица неправителствени организации, включително работодателски и синдикални. Според БСК неизчерпателното изброяване на дейности по чл. 24, ал. 1 от Проекта на ЗИД на ЗАДв и широкият спектър от дейности по т. 9 преповтарят чл. 12 и чл. 49 от КРБ, отнасящи се до правото на сдружаване. БСК счита също така, че е нарушена Конвенция № 87 за свободата на сдружаване на Международната организация на труда, 1948 г., ратифицирана от България, която в чл. 3, ал. 5 предвижда правото на организациите на трудещите се и на работодателите самостоятелно да изработват своите устави и правилници, като препоръчва на публичните власти да се въздържат от каквато и да е намеса, която може да ограничи това право.

4. Предоставено е изключително право на адвокатите за управление на имущество по чл. 24, ал. 1, т. 7, което би отнело възможността за функциониране на търговски дружества с такъв предмет на дейност. По този начин законопроектът е от естеството да влоши бизнес средата и да създаде пречки пред стопанската и инвестиционна активност в страната.

5. Въведеното ограничение по §4 за изменение на чл. 56, ал. 2 от ЗАДв, с което не се позволява на адвокат да бъде член на съвета на директорите на акционерно дружество, представлява необосновано ограничение по отношение на правото на избор на принципала на предприятията.

6. Със законопроекта се отнемат от нотариусите и се възлагат на адвокатите някои дейности по Закона за нотариусите и нотариалната дейност, сред които – изготвянето на проекти на нотариални актове и завещания, нотариални покани, заявления за приемане и отказ от наследство и пълномощни. БСК счита, че този подход е в противоречие с правилата на конкуренция и засяга интересите на потребителите, които са лишени от правото да избират адвокатска или нотариална помощ за изготвяне на тези документи.

7. Според БСК предоставянето на изключителни права на лицата, упражняващи адвокатска професия, по изготвяне и подаване на книжа за вписване в

имотния, търговския и други регистри е неприемливо. Камарата е на мнение, че това ще усложни и оскъпи процедурата, без да подобри нейното качество. Според БСК в тази си част законопроектът е отстъпление от намеренията за облекчаване и опростяване на процедурите с оглед достъпността им за гражданите. Посочва се, че голяма част от стопанските субекти, особено малките и средни предприятия, използват обслужващите ги счетоводни фирми за подаване на заявления в регистъра.

8. В §15 от проекта на закон е предвидено изменение на чл. 32, ал. 2 от ЗАдв, с който се дава възможност на адвокатите да извършват удостоверителни услуги – удостоверяване на подписите на частни документи и договори, които не подлежат на вписване, подписите и съдържанието на пълномощни, верността на преписи и извлечения от книжа и документи. Според БСК дублирането на дейности, предоставени със закон на нотариусите, е обществено неоправдано. Създават се предпоставки за действия на представителите на адвокатурата в условията на конфликт на интереси. Увеличава се и правната несигурност и рискът от измами, кражби на фирми и т.н. Камарата счита, че тази дейност е неприсъща за адвокатската професия. Според БСК адвокатът е призван да осъществява защита на законните интереси на своите клиенти, да действа в определен частен интерес, като се противопоставя на друг частен интерес. За него е неприсъщо да действа безпристрастно в защита на обществения интерес, чрез осъществяване на публични функции. Камарата посочва, че адвокатите са много на брой и не могат да бъдат контролирани по начина, установен по отношение на нотариусите.

9. Изискването нза полагане на изпит за придобиване на права на адвокат от лица с многогодишен юридически стаж е неоправдано и цели ограничаване на възможностите за навлизане на нови професионалисти в гилдията. БСК счита за принципно неприемливо със законови разпоредби да се делегират права на професионалните организации да осъществяват изпити и приемат решения за предоставяне на право за упражняване на професия или дейност, тъй като по този начин не се гарантират ясни условия, независимост и безпристрастност при допускане на нови участници на пазара на адвокатски услуги. Камарата уточнява, че адвокатските колегии са сдружения на конкуренти и в този смисъл е налице потенциален конфликт на интереси от страна на членовете на изпитните комисии.

10. Санкциите, предвидени в §91 от законопроекта, създаващ нова Глава петнадесет – Административнонаказателни разпоредби, и по-специално чл. 150, предвиждащ санкции за осъществяване на адвокатска дейност в нарушение на чл. 24 от закона, разширява кръга от лицата, по отношение на които е приложима такава отговорност. Разпоредбата, според която събраните глоби постъпват в адвокатските колегии, създава предпоставки за конфликт на интереси, липса на безпристрастност и обективност при налагане на административните наказания. Според чл. 151 от проекта наказателните постановления се издават от председателя на адвокатската колегия, което е несъвместимо с функционирането на една свободна професия.

11. Според сигнала на БСК разпоредбата на чл. 153 от законопроекта, вменяващ задължение на органите на съдебната и изпълнителната власт, на нотариусите, на частните съдебни изпълнители и всички физически и юридически лица, да информират съответната адвокатска колегия за извършване на нарушения е непропорционален с оглед обхвата и целите на закона. Камарата изтъква, че такива разпоредби не се съдържат дори в нормативни разпоредби, свързани с опазване на националната сигурност.

Като цяло, според БСК предложеният проект е лобистки, а съдържащите се в него разпоредби не отговарят на изискванията за обосновааност и съгласуваност с останалите закони за уреждане на обществените отношения от една и съща област с един акт, а не с няколко нормативни актове от същата област, съгласно Закона за нормативните актове. Този проектозакон може да накърни конкуренцията и да ограничи възможностите за избор на потребителите, тъй като не отчита, че именно пазарът е най-добрият регулатор на доставчиците на професионални услуги и на тяхното качество.

С оглед изясняване на фактичката обстановка в настоящото производство, КЗК извърши проучване, като на основание чл. 45, ал. 1 във връзка с чл. 92, ал. 3 от ЗЗК изиска информация и становища от Министерство на правосъдието (МП), Комисия за защита на личните данни (КЗЛД), Комисия за защита на потребителите (КЗП), Висш адвокатски съвет (ВАДВС), Нотариална камара на Република България (НКРБ), Камара на частните съдебни изпълнители (КЧСИ), Съюз на съдиите в България (ССБ), Съюз на юристите в България (СЮБ), Асоциация на прокурорите в България (АПБ), Национален съюз на юрисконсултите (НСЮ), Асоциация на специализираните счетоводни предприятия (АССП), Институт на дипломираните експерт-счетоводители в България (ИДЕС), Български център за нестопанско право (БЦНП), Българска асоциация на консултантите по европейски програми (БАКЕП), Български хелзинкски комитет (БХК), Българска търговско-промишлена палата (БТПП), Институт за пазарна икономика (ИПИ), Българска национална асоциация „Активни потребители“ (БНААП).

В предоставения срок отговор не бе получен от страна на КЗЛД, ССБ, АПБ и БНААП.

В хода на производството становище бе представено и от страна на адвокатско дружество „Попов и партньори“.

### **СТАНОВИЩЕ НА МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО**

В становището си МП посочва, че съгласно чл. 134, ал. 1 от Конституцията на Република България /КРБ/ адвокатурата е свободна, независима и самоуправляваща се.

Уточнява се, че разглежданият проект на ЗИД на ЗАдв не е предоставян на министерството за съгласуване по реда на чл. 32 – 33 от Устройствения правилник на Министерски съвет и на неговата администрация. Изяснява се още, че МП не би могло да изрази становище по мотивите на Проекта на ЗИД на ЗЗК, тъй като това не е законопроект, подготвен от министерството. В становището си, изхождайки от чл. 130а от КРБ, МП посочва, че компетентността на министъра на правосъдието е по отношение на нормативните актове, свързани със съдебната власт.

### **СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ**

В отговор на поставените от КЗК въпроси КЗП посочва, че е важно потребителите да получават качествени услуги на адекватни цени, но няма възможност да се произнесе по отношение на предлаганите с Проекта на ЗИД на ЗАдв промени.

### **СТАНОВИЩЕ НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

В становището си ВАДвС изразява мнението, че Комисията не е оправомощена да започне производство по чл. 8, т. 12 от ЗЗК, тъй като упражняването на адвокатската професия не представлява стопанска дейност по смисъла на ЗЗК, а адвокатите не могат да бъдат определени като предприятия по смисъла на §1, т. 7 от ЗЗК. Посочва се, че съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗАдв адвокатската професия представлява дейност по правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица, което е различно от осъществяването на стопанска дейност. ВАДвС изтъква, че Съдът на Европейския съюз<sup>2</sup> действително е определял адвоката като предприятие по смисъла на европейското конкурентно право, но само когато същият се конкурира с други адвокати или форми на сдружаване на адвокатите при упражняване на своята професия. ЗИД на ЗАдв не попада в приложното поле на ЗЗК, тъй като предвидените разпоредби не регулират отношения на конкуренция между отделните адвокати и/или други форми на съвместно упражняване на адвокатската професия. Доуточнява се, че законите подлежат на контрол по отношение на тяхната конституционносъобразност пред Конституционния съд – чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ. В допълнение ВАДвС посочва, че чл. 134, ал. 1 от КРБ регламентира адвокатската професия като дейност за правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица. Уточнява се, че адвокатската професия се осъществява в съответствие с принципите на независимост, изключителност, самоуправление, самоиздръжка, единство и взаимопомощ. Посочват се и формите, под които може да бъде упражнявана адвокатската професия – самостоятелно, в сдружение, възлагане по договор за

---

<sup>2</sup> Решение по дело C-309/99, J.C.J Wouters and Others vs Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten

сътрудничество с друг адвокат или сключване на договор за постоянна работа с друг адвокат или адвокатско дружество. В становището се уточнява, че ЗАдв въвежда забрана адвокатът да привлича клиенти чрез посредници, както и да рекламира своята дейност. С нормативната уредба се въвеждат изрични правила за конфиденциалност и за отговорност на адвоката. Въз основа на изложеното ВАДвС прави заключението, че адвокатската професия, независимо от установения принцип на самоиздръжка, има специфична регламентация от гледна точка на управление и на предметен обхват.

Във връзка с предложението по §24 от законопроекта ВАДвС изразява мнението, че разширяването на дейностите, включени в адвокатската професия, отговаря на многообразието на извършваните от адвоката правни услуги, които имат един общ белег – свързани са с търсене на правилни и законни решения, целящи постигане на определен правен резултат, отговарящ на правата и интересите на гражданите. ВАДвС счита, че приложението на нормата няма да доведе до ограничаване на стопанската дейност на други стопански субекти. Уточнява се, че първите три групи дейности от предлаганата редакция на чл. 24 съществуват и в досегашната редакция. Останалите две са тясно свързани със същността на адвокатската професия – защита правата и интересите на гражданите и организациите.

ВАДвС е на мнение, че представителството по чл. 24, ал. 1, т. 1 от ЗАдв е налице, когато се осъществява пред физически и юридически лица или административни органи и служби, не би могло да бъде определено като дейност, за извършването на която всякога е необходимо прилагането на правни знания. Притежаването на правоспособност на адвокат се изисква единствено относно процесуалното представителство пред съд – чл. 25 от ЗАдв. Представителството по пълномощие пред съд по чл. 32 от ГПК и чл. 91, ал. 1-2 от НПК е допустимо да се извършва и от други лица, изрично посочени в нормативната уредба. ВАДвС уточнява, че консултациите и становищата по правни въпроси, изготвянето на книжа, както и управлението и пазенето на имущество, представляват дейности, включени в адвокатската професия, но без да е въведена законова забрана те да бъдат осъществявани и от други лица, които не са вписани в регистъра на адвокатската колегия. В становището се изразява мнението, че нормата на чл. 24 от закона не следва да се тълкува като ограничаваша предоставянето на правни консултации, изготвянето на книжа, извършването на справки, изпълнението на завещания и управление и пазене на имущество от други лица, различни от адвокатите, освен ако такава забрана не е наложена от друг закон (например чл. 213 от Закона за съдебната власт по отношение на съдии, прокурори и следователи). ВАДвС заключава, че е налице неправилен прочит на предложенията за промени и не е налице отнемане на част от дейностите на нотариусите и възлагането им на адвокатите.

Според ВАДвС проектът на ЗИД на ЗАдв няма да доведе до нарушаване на конкуренцията, тъй като всички изменения са свързани с повишаване качеството на защита на правата и интересите на гражданите и организациите. Подчертава, че

проектът не съдържа забрана за възлагане на дейности, като изготвяне на проекти на нотариални актове и завещания, нотариални покани, заявления за приемане и отказ от наследство и пълномощни на нотариусите. ВАДвС изтъква, че не споделя твърденията на БСК, че правото да се изготвят и подават книжа в имотния, търговски и други регистри се предоставя изключително на адвокатите. С такива те разполагат и към настоящия момент.

ВАДвС изразява мнението, че предоставянето с §15 от законопроекта на право на адвокатите да извършват удостоверителни дейности е в интерес на гражданите и в съответствие с правната реформа. Посочва се, че 600 действащи нотариуси в страната са установени в едва 113 от 5302 населени места. Тази диспропорция между броя на нотариусите и малкия брой населени места, които те обхващат, е мотивирала законодателя да предостави нотариални функции и на лица, които не са нотариуси. От друга страна, действащата към момента норма на чл. 32 от ЗАДв предоставя право на адвоката в кръга на работата си да заверява преписи от документи, които са му представени във връзка или по повод защита на правата и законните интереси на негов клиент, като пред съда и органите на досъдебното производство и пред всички други органи тези документи имат силата на официално заверени документи. Проектът предвижда доразвиване и конкретизиране на този режим. Подчертава се, че не се касае за всякакъв вид удостоверения, а само до тези, които не подлежат на вписване. Посочва се, че в резултат на предложенията адвокатите няма да могат да заверяват пълномощни, с които се цели пълномощникът да извършва прехвърляне на недвижими имоти. ВАДвС изяснява, че условията, при които ще се извършват удостоверителните услуги от адвокатите, ще са същите както за нотариусите. Гаранция за това е участието на държавата в лицето на министъра на правосъдието съвместно с ВАДвС при определяне на правилата и осъществяване на контрол на изпълнението. В становището се изяснява, че адвокатът, който иска да извършва удостоверителни услуги, ще трябва да отговаря на точно определени условия, без наличието на които няма да му бъде разрешено да прави заверки. Такива условия са кантора, архив, водене на регистри и др., както и финансовите условия, които също няма да се различават от тези за нотариусите. ВАДвС счита също така, че с предоставяне на правото по §15 няма да бъде нарушен и принципът на непристрастност. Според ВАДвС единствено непристрастен в своята дейност е съдът. Нотариусите, частните съдебни изпълнители, юрисконсултите винаги действат по възлагане. ВАДвС счита, че след като нотариусите могат да изготвят документи, да заверяват подписи и да изповядват сделки въз основа на изготвените по възлагането на една от страните документи – чл. 22 от ЗННД, това означава потенциален конфликт на интереси и липса на непристрастност. ВАДвС е на мнение, че непристрастност се гарантира от процесуалния закон – ГПК, а не и от съответния устройствен закон – ЗННД и др. Противното би означавало, че кметовете, съдиите по вписванията, консулите на Република България и другите посочени лица няма да бъдат непристрастни при осъществяването на удостоверителни дейности. По отношение на тези лица действат именно правилата на ГПК. Изяснява се, че всички ограничения, които

съществуват, като например – забраната за заверяване на пълномощни на самия себе си, за извършване на удостоверения на лицата, посочени в чл. 575 от ГПК и други, ще се прилагат и по отношение на адвокатите. Законодателят вече е възложил на адвокатите упражняването на публични функции, чийто израз е предоставената им удостоверителна функция да заверяват преписи от документи, предоставени им във връзка или по повод защита на правата и законните интереси на техните клиенти. Заверените документи от адвоката по чл. 32 от ЗАДв имат силата на такива с официална заверка. ВАДвС представя данни, според които в законодателствата на Германия, Италия, Унгария, Словакия, Холандия, Финландия, Швеция, Дания и Ирландия се предоставя право на адвокатите да упражняват удостоверителни функции.

ВАДвС посочва, че в изпълнение на разширените функции за извършване на официални удостоверения от адвокати е предвидена и възможност за контролиран достъп на адвокатите до Националната база данни „Население“, поддържана от МРРБ, както и до Националния автоматизиран фонд на българските лични документи – „Национален регистър на българските лични документи“. Пояснява се, че и към настоящия момент адвокатите имат достъп до тези регистри, опосреден чрез издаване на съответните документи от съдилищата и разследващите органи. ВАДвС твърди, че към момента държавата е създадала правен режим за достъп до регистрите, посочени в §14 от законопроекта.

Във връзка с §4 от законопроекта ВАДвС изяснява, че предлаганото изменение е направено в съответствие с точната терминология, използвана в Търговския закон, а не представлява по същество нова забрана.

По отношение на предложението за въвеждане на централизиран изпит за придобиване права на адвокат ВАДвС изтъква, че единният изпит за определена регулирана професия не е нововъведение. Съдебната власт с чл. 176, ал. 1 от Закона за съдебната власт е въвела такъв за заемане на всички длъжности в своите органи. Подчертава се, че не са предвидени изключения – изпит се държи от всеки, желаещ да стане съдия, прокурор или следовател, независимо от продължителността на юридическия му стаж. ВАДвС счита, че по този начин в професията ще навлязат най-добре подготвените специалисти, отговарящи на завишените критерии и очаквания при осъществяване защитата на законните права и интереси на гражданите и юридическите лица. По идентичен начин е уредено и приемането на нотариусите. Нормата на чл. 10, ал. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност предвижда, че вакантните места се заемат въз основа на конкурс, насрочен със заповед на министъра на правосъдието, като също не са предвидени изключения. ВАДвС посочва, че мотивите за стесняване на кръга лица, които могат да бъдат вписани без полагането на изпит по §5 от законопроекта, са удовлетворяване на обществените очаквания за високо ниво на професионалната квалификация на лицата, упражняващи адвокатската професия.

В становището си ВАДвС изяснява, че целта на предложението за въвеждане на административнонаказателна отговорност с §91 от законопроекта е да се въведат законови гаранции за обезпечаване на реда и начина за упражняване на



адвокатската професия, за осигуряването на правна сигурност и съхраняването на интересите на клиентите. Посочва се, че предложението е в съответствие с чл. 2, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), уреждащ принципа на предвидимост на административните нарушения и санкциите за тях. ВАДвС изтъква, че упражняването на адвокатската професия е част от установения правен ред и деянията, които го нарушават, извършени виновно, е необходимо да бъдат обявени за наказуеми с административно наказание по силата на закон в интерес на правната сигурност и стабилност. Правомощието за членовете на адвокатския съвет да съставят актове за установяване на административни нарушения е в съответствие с правилото на чл. 37, ал. 2 от ЗАНН, регламентиращо, че с право за установяване на такива нарушения се ползват „представители на обществеността, ако са овластени за това с нормативен акт“. С оглед на това правомощието на длъжностните лица да съставят актове не е с изключителен характер.

От друга страна, правомощието на председателите на адвокатските колегии да издават наказателни постановления отговаря на предвидения законов ред за съставянето им по чл. 47, ал. 1б „б“ от ЗАНН – „административни наказания могат да налагат ... длъжностните лица и органите в предвидените от закон случаи“. Следователно, председателят на адвокатската колегия, в качеството си на орган на адвокатската колегия, има право да наложи административно наказание чрез издаване на наказателно постановление. В допълнение ВАДвС посочва, че подобни правила по отношение на съсловни организации не са прецедент в националното законодателство. Като пример се посочват Законът за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина, както и Законът за енергетиката. В заключение ВАДвС изразява мнението, че в предложенията за изменение и допълнение на ЗАДв е предвиден законов механизъм за обезпечаване на законосъобразността на административнонаказателната процедура.

## **СТАНОВИЩЕ НА НОТАРИАЛНА КАМАРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

В становището си Нотариалната камара на Република България (НКРБ) изразява категоричното си несъгласие и резерви към Проекта на ЗИД на ЗАДв. Според НКРБ с предложените разпоредби се нарушават основни начала на нормотворчеството (Закон за нормативните актове) и конституционни принципи, както и се създават предпоставки за накърняване на сигурността и стабилността на гражданския оборот. НКРБ споделя изцяло изложените доводи в сигнала на БСК, като счита, че предвижданите изменения ще доведат до отрицателни последици за свободното функциониране на пазара на правните услуги и съответно – до ограничен избор на услуги и увреждане на интересите на потребителите.

НКРБ посочва, че §12 относно изменение на чл. 24, тълкуван във връзка с чл. 150, ал. 1 от ЗИД на ЗАДв, означава дейности, които могат да бъдат осъществявани от всяко лице с юридическа правоспособност или друга професионална

специалност, да бъдат монополизирани само за лицата, вписани в съответната адвокатска колегия. Според НКРБ това е в противоречие с чл. 56 и чл. 66 от Договора за създаване на ЕИО.

НКРБ счита, че разпоредбата на §15 за създаване на нова ал. 2 на чл. 32, с която се предоставя удостоверителна компетентност на адвокати, нарушава основни принципи на нотариалната дейност като публичност, независимост и безпристрастност. Според НКРБ делегирането на определен вид нотариални удостоверения на лица, които по силата на Конституцията са част от една свободна, независима и саморегулираща се организация (чл. 134 ал. 1 от КРБ и чл. 2 ал. 1 от ЗАдв), е в противоречие с публичния характер на нотариалната дейност. Основните принципи, на които се подчинява нотариалната дейност, са законност, безпристрастност и независимост, докато адвокатите действат в защита на конкретен интерес. НКРБ счита, че разширяването на кръга на субектите, носители на публична удостоверителна компетентност, е свързано с риск от увеличаване на правната несигурност, като не е мотивирано от нуждата за улесняване достъпа до нотариална услуга или повишаване на нейното качество. НКРБ посочва, че ограниченият брой на нотариусите прави възможна незабавната реакция на контролиращите органи, както и упражняването на непрекъснат вътрешен контрол, докато това няма как да се случи, ако удостоверителната функция бъде „отворена“ за неограничен и неконтролируем кръг правни субекти. НКРБ посочва, че това ще затрудни справките относно автентичността на заверен от адвокат документ. НКРБ подчертава, че създаването на правила за контрол върху адвокатурата ще бъде в пряко противоречие с основния закон, който я определя като независима и самоконтролираща се организация.

НКРБ се позовава на чл. 10 от Закона за нормативните актове, съгласно който обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни акта от същата степен, а нотариалната компетентност е уредена от Закона за нотариусите и нотариалната дейност, който постановява, че нотариалната дейност се осъществява от нотариусите, като регламентира и изключенията от това правило.

НКРБ счита, че създаването на административнонаказателни разпоредби в ЗАдв чрез налагането на парични санкции на лица, които нямат качеството „адвокат“, е в противоречие със Закона за административните нарушения и наказания. Съгласно чл. 6 от ЗАНН един от кумулативните признаци на „административно нарушение“ е наличието на действие или бездействие, нарушаващо установения ред на държавно управление, а ЗАдв определя устройството и принципите на дейност на адвокатурата, която е конституционно определена като свободна, независима и самоуправляваща се и съответно няма как да бъде част от държавното управление. Поради тази причина НКРБ счита за недопустимо ЗАдв да разширява действието си чрез прилагане на санкционни норми спрямо лица, които не са част от професионалната общност, която регулира.

НКРБ посочва, че чл. 153 от законопроекта, който задължава органите на съдебната и изпълнителната власт, нотариусите, частните съдебни изпълнители и

всички физически и юридически лица да информират съответната адвокатска колегия за извършване на нарушения, е несъвместим с обхвата и целите на закона.

НКРБ информира, че с цел повишаване качеството на услугата „нотариално удостоверяване“ и като мярка срещу имотните измами, Камарата е създала със свои средства единна информационна система с ограничен и контролиран достъп, в която се съдържа база данни – част от служебните архиви, която дава възможност за незабавна онлайн проверка на автентичността на пълномощното и неговото евентуално оттегляне, което е особено важно при сделки с недвижими имоти чрез пълномощник. С предложеното делегиране на удостоверителна компетентност на адвокатите ще се увеличат рисковете за правната сигурност на гражданския оборот. Ако в производство по удостоверяване на сделка с недвижим имот пред нотариуса бъде представено пълномощно, удостоверено от адвокат, той няма да може да извърши проверка на това пълномощно.

Според НКРБ конкуренцията в областта на нотариалните услуги може да се развива единствено на основата на висока професионална компетентност и спазването на деонтологични правила, а не чрез предлаганото механично увеличение на броя на лицата, упражняващи нотариални функции. НКРБ счита, че предоставянето на удостоверителна компетентност на адвокатите ще се отрази негативно върху клиентите на нотариалната услуга.

НКРБ счита, че обявяването на всяка форма на правно съдействие и правна помощ за „адвокатска дейност“ би се отразило особено неблагоприятно върху избора на доставчик на услугата. Посочва се, че §12 на Проекта на ЗИД на ЗАДв за изменение на чл. 24, ал. 1 от ЗАДв дефинира като изключителна адвокатска дейност целия спектър от юридически услуги и правно съдействие, които са упражнявани и от други лица с правно образование и квалификация. НКРБ счита, че това е против правилата на конкуренцията и интересите на потребителите, които ще бъдат задължени да търсят единствено адвокат.

НКРБ представя и съвместна декларация от Асоциация на специализираните счетоводни предприятия, Българска фасилити мениджмънт асоциация, Камара на частните съдебни изпълнители, Конфедерация на труда „Подкрепа“, Национално сдружение за недвижими имоти, Национален съюз на юрисконсултните, Нотариална камара на Република България и Сдружение „Брокери на имоти“, в която е изразено становище, че редица от текстовете, предложени в Проекта на ЗИД на ЗАДв, противоречат на Конституцията и действащото законодателство.

НКРБ представя и Резолюция на Съвета на нотариатите от Европейския съюз (CNUЕ), в която CNUЕ изразява безпокойството си от предложените изменения, защото създават условия за липса на контрол, на безпристрастност и на качество при осъществяването на посочените удостоверявания от лица, които не са нотариуси и за които не съществува задължението да спазват строгите правила на нотариалната професия, а така също създават и условия за злоупотреби.

## **СТАНОВИЩЕ НА КАМАРА НА ЧАСТНИТЕ СЪДЕБНИ ИЗПЪЛНИТЕЛИ**

В становището си КМЧП заявява, че подкрепя съображенията, изложени в подадения до КЗК сигнал от БСК. Според КЧСИ приемането на предложените с Проекта на ЗИД на ЗАдв изменения ще има неблагоприятни последици както върху дейността на членовете на КЧСИ, така и за страните в изпълнителното производство.

Създаването със законопроекта на монополно право за адвокатурата да извършва дейностите, посочени в §12, според КЧСИ влиза в конфликт с разпоредбата на чл. 18, ал. 1 от Закона за ЧСИ, според която по възлагане от вискателя частният съдебен изпълнител може във връзка с изпълнителното производство да проучва имущественото състояние на длъжника, да прави справки, да набавя документи, книжа и други, да определя начина на изпълнението, както и да бъде пазач на описаното имущество. КЧСИ е на мнение, че предложеното изменение на чл. 24, ал. 1, т. 2 и т. 4 от ЗАдв ще доведе до задължително представителство на вискателите в изпълнителното производство, което ще доведе до оскъпяване на процеса.

Според КЧСИ предвижданото в законопроекта изключително право на адвокатите за управление на имущество по чл. 24, ал. 1, т. 7 влиза в противоречие с чл. 18, ал. 2 от ЗЧСИ, съгласно който по възлагане от длъжника и/или кредитора частният съдебен изпълнител може във връзка с изпълнителното производство да бъде пазач на даденото в обезпечение имущество.

Също така, според КЧСИ предлаганото монополно право само адвокати да извършват дейностите, посочени в §12, а именно – устни и писмени консултации, устни и писмени становища по правни въпроси, влиза в противоречие с чл. 18, ал. 3 от ЗЧСИ.

КЧСИ изразява становище и по отношение на §91 от законопроекта, с който се създава нова глава „Административнонаказателни разпоредби“. С тези разпоредби според КЧСИ се създават задължения на независими държавни органи и на органи, на които са възложени държавни функции – нотариуси и съдебни изпълнители, и се разпростира над тях административна юрисдикция и налагане на санкции в *частен* интерес.

## **СТАНОВИЩЕ НА НАЦИОНАЛНИЯ СЪЮЗ НА ЮРИСКОНСУЛТИТЕ**

НСЮ заявява, че изцяло подкрепя становището на БСК, включително и твърдението, че с предложенията за изменение и допълнение на ЗАдв се „ограничава достъпът до определени свободни професии и дейности в противоречие с правилата на конкуренцията и свободната стопанска инициатива“, както и конкуренцията при предоставянето на правни услуги.

В становището си НСЮ изяснява, че по силата на предложената редакция на чл. 24 от закона (§12 от законопроекта) на счетоводителите и специализираните

счетоводни предприятия ще им бъде забранено и ще подлежат на санкции в случай че изготвят по възлагане от своите клиенти искания за прихващане на суми за данъци, задължителни осигурителни вноски, наложени от органите по приходите глоби и имуществени санкции, както и суми, подлежащи на възстановяване съгласно данъчното или осигурителното законодателство от Националната агенция по приходите по чл. 128 – чл. 129 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, писмени възражения по чл. 117, ал. 5 и жалби по чл. 152 от същия кодекс.

По отношение на предложението за предоставяне на изключително право на адвокатите да предоставят консултации и да изготвят становища по правни въпроси, НСЮ изтъква, че във всяка консултация има правен елемент. Специалисти във всички области са задължени да познават и спазват законодателните разпоредби. Предложението противоречи на Кодекса на труда, предвиждащ право за синдикалните организации да обсъждат въпроси на трудови и осигурителни правоотношения и да представляват работниците и служителите пред съда. Като друг пример НСЮ посочва и строителните инженери от Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, които консултират своите клиенти – инвеститорите.

Във връзка с предложението за предоставяне на изключителното право на адвокатите за „управление на имущество, пазене на описано или дадено в обезпечение имущество“, НСЮ посочва, че цитираната разпоредба от законопроекта е пренесена разширително и надвишава по обем дейностите съгласно разпоредбата на чл. 1, изр. 2 от Директива 77/249/ЕИО. Според НСЮ управлението на недвижимо имущество е съществен елемент от работата на фирмите за недвижими имоти и изисква компетенции, надхвърлящи адвокатската практика.

НСЮ изразява мнението, че предложението за предоставяне на изключително право на адвокатите да изготвят и подават книжа за вписване в имотния, търговския и други регистри противоречи на принципите на Закона за търговския регистър, целящи бързина и процесуална икономия.

По отношение на предложението за предоставянето на право на адвокатите да извършват удостоверителни услуги с §15 от проекта, НСЮ счита, че то противоречи на основополагащия принцип на нотариалната дейност – нейният публичен характер. Уточнява се, че държавата възлага на нотариусите удостоверителни функции, при изпълнението на които се явяват трето незаинтересовано лице по отношение на гражданските правоотношения, които те удостоверяват. Те не са страна при изпълномощаването, имащо характер на едностранна сделка, нито са страна при сключването на сделка с недвижими имоти и/ или търговски и облигационни договори. От друга страна, в становището се посочва, че адвокатите по професия и по задължение действат в защита на конкретен интерес, те не могат да бъдат безпристрастни и независими. НСЮ заключава, че обективно е налице противоречие в характера на удостоверителната и защитната дейност, което ги прави несъвместими. Необходимо, според НСЮ, е и воденето на регистър и съхраняването на архив на заверените пълномощни по

отношение разпореждането с недвижими имоти, движими вещи и др., каквито функции изпълняват нотариусите.

На следващо място, НСЮ счита, че предложението по §5 относно придобиването на права на адвокат ограничава възможността за професионална реализация на специалисти с еднакъв образователен ценз, придобили степен „магистър по право“; правото на труд и свободен избор на професия; ограничава се свободата за упражняване на „свободната професия“ на адвоката; ограничава се свободата на пазарните отношения и конкуренцията. Изразява се и мнението, че предложението противоречи на Закона за съдебната власт по отношение на признаването на юридически стаж.

НСЮ изразява мнението, че предвидената с §91 от Проекта на ЗИД на ЗАДв административнонаказателна отговорност за адвокатите противоречи на разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс (ГПК) и на законите в областта на административното право. В становището се уточнява, че правата, предвидени в §12 от законопроекта, не са абсолютни права за упражняване на процесуално представителство пред съд. В ГПК са регламентирани правата и на други субекти, които могат да осъществяват представителство пред съд. В тази си част законопроектът противоречи и на Закона за търговския регистър и Закона за кадастъра и търговския регистър, които дават права на граждани и юридически лица и техни пълномощници да подават необходимите им заявления, да правят справки и да подават жалби от тяхно име. От друга страна, НСЮ посочва, че с предвидения ред за издаване на актове и наказателни постановления от адвокатския съвет, респективно – адвокатската колегия, недопустимо се приравняват органите на адвокатурата до държавни органи. Според НСЮ това предложение е недопустимо, поради законово закрепената разпоредба, че административни актове и наказателни постановления се издават само от държавни органи, от оправомощени от тях служители в рамките на предоставената им компетентност. НСЮ е на мнение и че с §91 от законопроекта се създават недопустими за държавни органи, физически и юридически лица задължения за информиране. Задължението за информиране противоречи на принципите на правото и на регламентиранията права и задължения на органите на държавната власт, физическите и юридическите лица в държавата.

В заключение, НСЮ изяснява, че приемането на законопроекта ще доведе до противопоставяне на съсловни организации, на колеги с еднакъв образователен ценз. Изменението ще окаже негативно влияние върху отношенията юриконсулт – работодател, особено в частния сектор. НСЮ счита, че работодателите ще бъдат принудени да освобождават работни места, заемани от юриконсултите, тъй като те няма да могат да изпълняват задълженията си. Според Съюза приемането на предложението ще окаже негативно влияние и върху потребителите на услугата, тъй като не е направена оценка на въздействието на предложението по отношение на опазването на личните данни, правото на свободна стопанска инициатива, защита на конкуренцията, банковата дейност и данъчните закони. Възможни са и допълнителни разходи за бизнеса и за гражданите, за бюджетния сектор, а също

така и рискове за приходната част на бюджета, при негативно въздействие на промените върху редица други свободни професии.

## **СТАНОВИЩЕ НА ИНСТИТУТА НА ДИПЛОМИРАНИТЕ ЕКСПЕРТ-СЧЕТОВОДИТЕЛИ**

Относно §12 от ЗИД на ЗАдв, с който се предлагат изменения на чл. 24 от ЗАдв, ИДЕС счита, че предлаганите изменения трябва да бъдат разглеждани в пряка връзка с §91 от ЗИД на ЗА, с който се създава нова глава петнадесета в ЗАдв, а именно – Административнонаказателни разпоредби.

ИДЕС посочва, че вече е взел отношение по горепосочения §12 от ЗИД на ЗАдв относно предложената редакция на чл. 24, ал. 1, т. 2, т. 3, т. 8 и т. 9 от ЗАдв, който е изпратен със становище, изх. №019 от 23.02.2015 г.

ИДЕС е на мнение, че всяка една от дейностите по чл. 24, ал. 1 е присъща и е в обхвата на адвокатската дейност и може да бъде възложена от клиент (физическо или юридическо лице) на адвокат в рамките на предоставяне на адвокатска услуга. Тези дейности, като изготвяне на жалби, отговори, молби, спогодби, даване на устни и писмени консултации на клиенти, изготвяне и подаване на книжа за вписване в търговския регистър, се явяват и дейности, които могат да бъдат предоставени от регистриран одитор или дипломиран експерт-счетоводител в рамките на неговата компетентност и в рамките на неговата дейност по консултиране на клиент и изпълнение на възложен му одитен ангажимент. Като пример ИДЕС посочва възможността на регистриран одитор или дипломиран експерт-счетоводител да изготви за свой клиент жалба по чл. 152 от ДОПК, както и писмени възражения по чл. 117, ал. 5 от ДОПК или искания за извършване на прихващане по чл. 128 и чл. 129 от ДОПК. Друго правомощие на дипломираните експерт-счетоводители, в качеството им на съставители на финансови отчети, е закрепено в чл. 15, ал. 3 от Закона за търговския регистър, а именно – законовата възможност да обявяват (публикуват) в търговския регистър съответните годишни финансови отчети. Отбелязва се, че по подобен начин стои и въпросът за подготовка на проекти за нотариални актове и нотариални покани, завещания и пълномощни. ИДЕС счита, че това са правомощия, присъщи както за дейността на адвокатите, така и на нотариусите, дадени на последните със закон. В този смисъл редакцията на предлаганата нова т. 5 от чл. 24, ал. 1 ЗАдв, според ИДЕС, засяга посочените правомощия на нотариусите.

По отношение на §91 от ЗИД на ЗАдв и предлагания нов чл. 150, ал. 1 от ЗАдв ИДЕС прави заключение, че дейностите, посочени в чл. 24, ал. 1, т. 1 – т. 9, са единствено и само от изключителната компетентност на адвокат. ИДЕС счита, че това ограничение се отнася и до дейностите по горепосочените чл. 24, ал. 1, т. 2, т. 3, т. 8 и т. 9 от ЗАдв и го определя като неприемливо.

ИДЕС е на мнение, че редакцията на предлагания нов чл. 150, ал. 1 от ЗАдв следва да бъде коригирана и прецизирана в посока, че извършването на дейностите по чл. 24, ал. 1 т. 1 – т. 9 е допустимо и възможно за всички субекти – одитори,

счетоводители, нотариуси, за които това е допустимо и възможно по закон и в настоящия момент.

ИДЕС е на мнение, че по отношение на §12 във връзка с §91 от ЗИД на ЗАДв е наложително изменение и прецизиране на редакцията на текста на §91 (новият чл. 150, ал. 1 от ЗАДв) така, че да не се достига до предоставяне на изключителни права и привилегии на адвокатите по извършване на определени консултантски дейности в рамките на тяхната компетентност и тези дейности и услуги да не могат да бъдат предоставяни и от други лица, които имат правомощия по закон да ги извършват.

Относно §3 от ЗИД ЗАДв за изискването за полагане на изпит от лицата, които желаят да бъдат вписани като адвокати, а именно намаляване на изключенията от това правило, ИДЕС счита, че това предложение за промяна в ЗАДв следва да бъде подкрепено, с оглед високите изисквания и очаквания на обществото към лицата, които са призвани да защитават правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Обръща се внимание на по-стриктните изисквания към лицата, които желаят да упражняват професията на съдия, прокурор, следовател или нотариус, за които законът предвижда задължително полагането на изпит, независимо от продължителността на юридическия им стаж.

## **СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯ НА СПЕЦИАЛИЗИРАНИТЕ СЧЕТОВОДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ**

Асоциацията на специализираните счетоводни предприятия (АССП) изразява становище, че с Проекта на ЗИД на ЗАДв се прави опит да се монополизират дейности, извършвани от счетоводители и други професии, в полза на адвокатите.

АССП посочва, че редица дейности, които са чисто административни, счетоводни, ТРЗ (труд и работна заплата), консултантски и дори куриерски, са окачествени като „адвокатски“ в чл. 24, ал. 1 от ЗИД на ЗАДв и чрез чл. 150 са забранени за извършване от други лица.

Според АССП предложеното изменение на чл. 24, ал. 1, т. 1 противоречи на чл. 32 от ГПК, чл. 18 от АПК и чл. 91 от НПК, според които правно представителство може да се извърши и от лица, които не са адвокати. По този начин счетоводителите и специализираните счетоводни предприятия, които представляват клиентите си по тяхно възлагане пред Национална агенция за приходите, Национален осигурителен институт, Национален статистически институт, Инспекция по труда и други административни органи и служби, няма да могат да извършват такава дейност.

АССП посочва, че с определянето за изключителна адвокатска дейност на изготвянето на заявления, отговори, молби, искиви молби, тъжби, жалби и др., на счетоводните предприятия ще им бъде забранено да изготвят искания за прихващане на суми за данъци, задължителни осигурителни вноски, наложени от



органите по приходите глоби и имуществени санкции, както и суми, подлежащи на възстановяване съгласно данъчното или осигурителното законодателство.

АССП информира, че специализираните счетоводни предприятия консултират клиенти (устно и писмено) по различни данъчни закони, както и по редица нормативни актове, свързани с трудовото и осигурителното право. Освен това, те изготвят становища по данъчноправни, финансовоправни и трудовоправни въпроси. АССП заявява, че това са области, в които те са специалисти, и е неприемливо тази дейност да се окачестви само като адвокатска. С предложените изменения счетоводителите и специализираните счетоводни предприятия няма да могат да извършват тези дейности, като според АССП ефектът върху стопанския живот и конкуренцията ще е силно негативен.

Съгласно Проекта на ЗИД на ЗАДв счетоводителите и специализираните счетоводни предприятия ще бъдат възпрепятствани да правят справки по възлагане от клиенти пред органите на НАП, НОИ и други административни органи, както и да получават документи от тях, каквато е нормалната търговска практика. АССП счита за нецелесъобразно посочените дейности да бъдат извършвани само от адвокати.

АССП информира, че счетоводните предприятия със специалисти по ТРЗ и човешки ресурси изготвят трудови договори, съобразени с Кодекса на труда и трудово-правното законодателство, както и пълномощни. Във връзка с предложеното определяне на тези дейности за изключителна адвокатска дейност АССП счита, че малкият бизнес не може да си позволи наемането на адвокат при всяко назначение на работник или служител, както и за изготвянето на всеки трудов договор, граждански договор и пълномощно.

АССП счита, че предложеното определяне като изключителна адвокатска дейност на изготвянето и подаването на книжа за вписване в имотния, търговския и други регистри противоречи на чл. 2а и чл. 13 от Закона за търговския регистър, целящи бързина и процесуална икономия, като за целта са били създадени заявления по образец. Това предложение противоречи и на изпълнението на задълженията на счетоводителите и специализираните счетоводни предприятия, които съобразно разпоредбите на Закона за счетоводството, Законите за общественото и здравното осигуряване внасят в определените срокове необходимите книжа в регистрите на НАП, НОИ и Търговския регистър, като в последния – главно годишните финансови отчети. АССП посочва също, че Законът за търговския регистър дава право на търговеца сам да подготви документите за вписване на фирмата си в Търговския регистър, както и да възложи на друго лице да ги подаде чрез пълномощно.

АССП счита, че с предложените изменения чл. 24, чл. 150 и чл. 153 от ЗАДв са заплаха за свободната конкуренция и стопанския живот в страната, като няма нужда тези административни, счетоводни, ТРЗ и консултантски дейности, дори куриерски да бъдат извършвани само от адвокати. АССП счита, че предложените промени са във вреда на бизнеса и потребителите, защото ще се намали качеството на услугите, които до момента са извършвани от тесни специалисти. Освен това ще

се повишат цените на тези услуги, тъй като клиентите няма да имат възможност за избор, а малкият бизнес не може да си позволи да плаща и за адвокат.

АССП отбелязва, че законопроектът противоречи на Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г. по провеждане на политика в подкрепа на малките и средните предприятия, както и на целите, заложи в Стратегията за насърчаване на малките и средни предприятия, за пълно съобразяване на законодателството с нуждите на малките и средните предприятия и за въвеждане на задължителна оценка на въздействие относно ефекта върху стопанската активност за избягване на допълнителната административна тежест.

## **СТАНОВИЩЕ НА БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНГСКИ КОМИТЕТ**

БХК изразява становище, че предложеният ЗИД на ЗАДВ противоречи на международни актове, уреждащи правото на сдружаване и основни права и свободи, на КРБ и на редица български закони.

Според БХК изменението на чл. 24, ал. 1 от ЗАДВ е в пряко противоречие с чл. 9, т. 3с от *Декларацията за правото и задълженията на отделни лица, групи и органи на обществото да поощряват и защитават общопризнатите права на човека и основните свободи на ООН*, който дава право на всеки да предлага и да предоставя квалифицирана правна помощ и други консултации и помощ за защита на човешките права. По същество изменението, според БХК, забранява на квалифицирани правоспособни юристи да правят това само защото не са адвокати.

Изискването всички форми на правна помощ да се предоставят единствено от адвокати, според БХК, би препятствало и представителството пред Европейски съд по правата на човека от страна на не-адвокати, когато се налагат допълнителни правни действия на национално равнище за защита на жалбоподател по висящо дело пред Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

Цитираните разпоредби от законопроекта противоречат на чл. 6, ал. 2 КРБ, гарантиращ равенство пред закона, в това число по признаците „лично и обществено положение или състояние“. Според БХК, това е така, защото, от една страна, тези норми несъразмерно ограничават юристите не-адвокати в сравнение с адвокатите, от друга страна, ограничават правото на защита на лицата, които нямат възможност да наемат адвокати, тъй като те биват заставени да ползват услуги единствено на адвокати дори това да не е необходимо. Така те се оказват лишени от възможност да упражнят конституционното си право на защита.

Монополизирането на правната помощ от страна на адвокатурата, според БХК, по същество ще доведе до невъзможност за организации да осъществяват своята дейност в обществена полза, гарантирана от ЗЮЛНЦ.

## **СТАНОВИЩЕ НА БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ НА КОНСУЛТАНТИТЕ ПО ЕВРОПЕЙСКИ ПРОГРАМИ**

Българската асоциация на консултантите по европейски програми (БАКЕП) изцяло подкрепя твърденията в сигнала на БСК.

БАКЕП отбелязва, че Конституцията не възлага юридическата дейност, предоставяна на клиент, единствено и само на адвокати. Определени са ограничения за процесуално представителство, като по този начин типичните конституционно признати дейности по защита на законните права и свободи на гражданите и към момента са в изключителните прерогативи на адвокатурата.

Според БАКЕП монополизирайки всякакви юридически дейности, както и такива, които не са изцяло юридически, законопроектът влиза в пряко противоречие с принципите на свободната и лоялна конкуренция, като автоматично отнема правото на консултантските фирми, както и на фирми за недвижими имоти, счетоводни кантори, дружества за управление на имущество, да осъществяват основна част от предмета на своята дейност и изкуствено я предоставя за осъществяване единствено на адвокатите.

БАКЕП отбелязва, че в законопроекта липсва механизъм за приравняване на юридическия стаж на хилядите юристи, които не упражняват адвокатската професия, но предоставят правни услуги в консултантски или други фирми, като тези юристи са принудени да стартират кариерата си от нулата като младши адвокати със съответните ограничения. Същото се отнася и за действащите магистрати. Тези юристи биха се оказали на борсата на труда от влизане в сила на законопроекта до вписване в Адвокатската колегия, което е несигурно събитие, свързано със субективна преценка на представителите на адвокатската гилдия, както и с финансови тежести, които много от избралите да работят на трудов договор е възможно да не са в състояние да посрещнат. Според БАКЕП това по никакъв начин не спомага за преодоляване на заявените от авторите на законопроекта проблеми, свързани с наличието на множество юристи, които уронват престижа на адвокатската професия. Освен това, не са предвидени никакви механизми за проверка или повишаване на професионализма на вече вписаните в Адвокатската колегия.

БАКЕП посочва, че законопроектът отнема възможностите на много неправителствени организации, които предоставят безплатна правна помощ и консултации на своите членове, вкл. на най-уязвимите групи от населението.

БАКЕП обръща внимание, че законопроектът не предвижда никакви допълнителни промени в свързаните нормативни актове, като по този начин влиза в непреодолими противоречия с множество действащи закони, като например Закона за съдебната власт, ЗННД, Закона за администрацията, ГПК, АПК и други.

БАКЕП информира, че като неизменна част от проектния цикъл и услугите по кандидатстване и изпълнение на проектите, консултантските фирми предоставят на своите клиенти правни консултации. Към момента консултантските компании, членове на БАКЕП, осъществяват тези дейности основно чрез юристи с придобита

юридическа правоспособност, наети по трудов договор в съответната компания, като те са специализирани в сферата на европейското финансиране, което е свързано с множество специфики.

При евентуално приемане на законопроекта, дейността на консултантските компании на практика ще се блокира, освен при възлагане на адвокат. Според БАКЕП подобна груба намеса в дейността на независими икономически субекти противоречи на конкуренцията, влошавайки условията за осъществяване на икономическа дейност. Със законопроекта основна част от дейността на консултантските фирми, а именно – неизменното правно обслужване на клиента, се изземва от предприятието, изкуствено възлагайки го на други стопански субекти. По този начин консултантските фирми няма да могат да предвидят разходите си за бъдещо адвокатско обслужване. Освен това, БАКЕП счита, че адвокат, който обслужва едновременно конкурентни помежду си фирми, по никакъв начин не е в състояние да гарантира качеството на обслужването.

БАКЕП заявява, че евентуалното приемане на законопроекта в сегашния му вид ще рефлектира изключително негативно върху дейността на консултантските компании.

БАКЕП отбелязва, че законопроектът не предвижда преходни периоди и приемането му би блокирало множество проекти, съфинансирани от европейските фондове, които в момента са в процес на реализация. Това ще доведе до невъзможност за ефективно усвояване на европейските средства за програмен период 2007-2013 г. и ще създаде хаос, който ще направи невъзможно гладкото протичане на програмен период 2014 – 2020 г.

## **СТАНОВИЩЕ НА БЪЛГАРСКИ ЦЕНТЪР ЗА НЕСТОПАНСКО ПРАВО**

Според Български център за нестопанско право (БЦНП) представеният ЗИД на ЗАдв ограничава достъпа до правна помощ и подкрепа на уязвима група хора, а също така и правноорганизационната самостоятелност на юридическите лица при подготовката на устройствени и други документи. БЦНП е на мнение, че предложените промени ще засегнат правото на всеки гражданин и на обединенията на граждани за свободно тълкуване и изразяване на позиция, мнения и становища относно правни актове.

Според БЦНП предложението ЗИД на ЗА би довел до ограничаване на дейността на неправителствените организации в България. Според Центъра законопроектът предвижда да се вмени задължение за ползване на платени адвокатски услуги при подготовката на устройствени и други вътрешно-организационни документи. БЦНП счита, че по смисъла на предложените в ЗИД на ЗАдв текстове единствено адвокатите ще могат да тълкуват законодателството, изготвят предложения *de lege ferenda*, участват в работни групи към държавната администрация, информират обществеността с оглед повишаване на общата правна култура. Освен това, юридическите лица с нестопанска цел, чийто предмет на

дейност включва предоставяне на правни консултации, съвети и становища, ще бъдат неоправдано възпрепятствани при постигане на своите нестопански цели. Според БЦНП този проблем ще възникне за организациите, предоставящи подкрепа и закрила на уязвими групи, синдикалните и пациентските организации, организациите на потребителите, на пострадалите от катастрофи.

На следващо място, БЦНП счита, че предложеният ЗИД на ЗАДв прегражда възможността, предвидена в Закона за защита от дискриминация, ЮЛНЦ да инициират производства пред Комисията за защита от дискриминация и съд, както и да встъпват в процеса в защита на жертвите от дискриминация (чл. 71, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация).

Допълва се, че юридическата подкрепа, от която имат нужда лицата в уязвимо положение, изисква допълнителен опит и знания, като предимно ЮЛНЦ имат капацитет да ги осигурят. Отбелязва се също така, че разширяването на предметния обхват на чл. 24 от ЗАДв е в противовес с усилията на държавата, насочени към улесняване на достъпа на граждани и юридически лица до регистрационни, лицензионни и други процедури. БЦНП счита, че се отнема правото на избор на граждани и юридически лица да избират към кого да се обърнат – адвокат или свободно упражняващ професия юрист.

БЦНП е на мнение, че за свободното упражняване на юридическа професия държавата е въвела достатъчно изисквания (5-годишен курс за висше образование, задължителна магистърска степен, полагане на държавни изпити пред държавна комисия по единни стандарти, задължителен юридически стаж и полагане на единен изпит за правоспособност). По отношение на задължението за полагане на изпит пред адвокатска колегия, БЦНП счита, че е налице конфликт, тъй като действащи адвокати взимат решения за допускане на свои конкуренти на пазара на юридически услуги.

В заключение, БЦНП посочва, че по повод на ЗИД на ЗАДв е внесено становище в Народното събрание в края на месец януари 2015 г.

## **СТАНОВИЩЕ НА СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

В становището си СЮБ посочва, че адвокатската дейност е конституционна, определена като дейност в защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица (чл. 134 от КРБ).

СЮБ посочва, че поставеният от Комисията срок за представяне на становище е кратък за задълбочено проучване и затова не би могъл да изрази такава.

## **СТАНОВИЩЕ НА БЪЛГАРСКА ТЪРГОВСКО-ПРОМИШЛЕНА ПАЛАТА**

В становището си БТПП посочва, че търсените със законопроекта цели - адвокатската дейност да се упражнява от добре подготвени специалисти с чувство

за отговорност при осъществяване на защитата на правата и интересите на представляваните лица, по никакъв начин не биха могли да бъдат постигнати чрез ограничаване на достъпа до упражняването на професията и монополизирането ѝ. Тъкмо обратното – високо качество на услугата би могло да бъде постигнато, когато дейността се осъществява на конкурентна основа, без неоправдани бариери за извършването ѝ. По отношение на квалификацията на адвокатите БТПП подчертава, че тя се придобива в акредитирани висши училища и след успешно полагане на изпити за дипломиране и правоспособност. В този смисъл БТПП счита, че въпросът с навлизането на пазара на юристи с недостатъчно добра квалификация следва да се разгледа в контекста на образователната система. Вниманието следва да се насочи към политиките и регулациите в областта на образованието и квалификацията, вместо да се правят изменения в ЗАДв.

Като част от отговора си до Комисията, БТПП прилага и свое становище до Комисията по трудово законодателство към Националния съвет за тристранно сътрудничество. В него БТПП изразява мнение, че законопроекът накърнява правото на труд и свободна стопанска инициатива, гарантирани от КРБ и международни актове, по които България е страна. Едновременно с това неоснователно се поставят бариери пред свободния избор на адвокатската професия и се възпрепятства упражняването на други професии. Създават се ограничения и несигурност за стопанските субекти и за гражданите. Предложенията предизвикват колизия с други общи и специални закони и дестабилизируют нормативната уредба. Според БТПП законопроекът оставя широко поле за тълкуване, включително за разпространение на предвидените в него забрани, ограничения и санкции върху практически неограничен кръг субекти. Изразява се мнението, че разглежданият ЗИД на ЗАДв ограничава конкуренцията и преследва неясни цели.

Конкретно във връзка с §12 от проекта БТПП счита, че посочените дейности попадат в компетентността на редица професии, сред които юрисконсулти, нотариуси, съдебни изпълнители, счетоводители, а в много случаи могат да бъдат извършвани свободно от юридически и физически лица. Така се създава законодателна колизия с нормите на ГПК, Закона за Националната агенция по приходите, ЗННД и др. В този смисъл БТПП счита за напълно неприемливо административнонаказателната отговорност спрямо неограничен кръг субекти да се реализира от професионални организации на адвокатите. Адвокатските колегии са създадени със специален закон, за да регулират упражняването на адвокатската професия, и като такива е недопустимо да си присвояват правомощия на контролни органи с хоризонтална компетентност.

По отношение на задължението по §91 за информиране относно извършени от адвоката нарушения, БТПП изтъква, че това е задължение без аналог дори в наказателното право и е неоправдан репресивен метод в условията на демокрация и гражданско общество.

БТПП изразява становището, че предложеното с §4 от законопроекта ограничение адвокат да бъдат изпълнителен член на съвет на директорите на акционерно дружество необосновано ограничава свободния избор на професия на

тези лица и представлява неоправдана намеса в структурирането на предприятията. Според БТПП предложената забрана е напълно неаргументирана.

В становището си БТПП посочва, че изискването за явяване на изпит по §5 от законопроекта неоправдано възпрепятства възможността за упражняване на адвокатската професия от висококвалифицирани и опитни юристи. БТПП счита, че подобно ограничение по никакъв начин не повишава качеството на адвокатските услуги. Напротив – блокира се навлизането на нови кадри в адвокатската гилдия, професията се монополизира и се нарушава конкурентното начало, естествено стимулиращо прилагането на най-високи стандарти в адвокатското обслужване. Посочва се също така, че изпитът и решението за придобиване права на адвокат зависят от лица, чиито интереси пряко се засягат от допускането на кандидата до адвокатската професия.

Във връзка с §15 от Проекта на ЗИД на ЗАДВ за предоставяне право на адвокатите да извършват удостоверителни услуги БТПП посочва, че това са несвойствени за адвокатите дейности, без да се прилагат специални изисквания за упражняването им и контрола върху тях. Уточнява се, че такива изисквания са предвидени в специални закони, какъвто е Законът за нотариусите и нотариалната дейност. Предложението предизвиква противоречия и несигурност в нормативната уредба и застрашава коректното развитие на важни обществени и бизнес отношения, подлежащи на особена закрила.

В заключение, БТПП посочва, че законопроектът засяга отношения, надхвърлящи сферата на конкретната професионална дейност, и трябва да се подложи на обстойна оценка на въздействието.

## **СТАНОВИЩЕ НА ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА**

Институтът за пазарна икономика (ИПИ) отбелязва, че Проектът на ЗИД на ЗАДВ поставя в конфликт няколко професионални групи. Проектът предвижда единствено адвокатите да могат да подават заявления, жалби и молби от клиентите си до НАП, НОИ, НСИ и други административни институции, както и да подават документи за вписване в Търговския и Имотния регистри. Съгласно действащото законодателство тези услуги могат да се извършват както от адвокати, така и от счетоводители. ИПИ посочва, че в голямата си част се предоставят от счетоводителите, и се позовава на становище на Асоциация на специализираните счетоводни предприятия, че тези услуги формират над 70% от дейността им. Според ИПИ така адвокатите си осигуряват работа чрез законодателството, а не чрез по-добро качество на услугата или по-ниски цени.

ИПИ посочва, че проверката и удостоверяването на документи, подписи и пълномощни е основано на доверието между страните по всеки договор, поради което е важно проверяващите да не са в конфликт на интереси, в какъвто биха се оказали адвокатите. Освен това, съгласно чл. 37 от ЗЗД това е занятие на

нотариусите. Според ИПИ целта на законопроекта е да из земе бизнес от нотариусите и да се прехвърли на адвокатите.

ИПИ обръща внимание на многото изследвания, които доказват как регулирането на свободните професии, целящо да защити потребителите, всъщност действа в техен ущърб, основно чрез повишаване на цените. ИПИ се позовава на емпиричен анализ<sup>3</sup>, според който премахването на запазените права на адвокатите да извършват сделки с недвижими имоти в редица страни по света е довело до намаляване на правните разходи, по-голям брой доставчици на услуги и по-гъвкав пазар, докато Проектът на ЗИД на ЗАДв предвижда адвокатите да имат изключително право за управление на имущество (чл. 24), което е определено от ИПИ като стъпка в обратната посока.

Според ИПИ подобни промени представляват осигуряване на абсолютни права и ограничаване на конкуренцията чрез законодателството и не трябва да бъдат приемани.

### **СТАНОВИЩЕ НА АДВОКАТСКА КАНТОРА „ПОПОВ И ПАРТНЬОРИ“**

В хода на производството становище бе представено и от страна на адвокатско дружество „Попов и партньори“. Дружеството изразява общото мнение, че в своята цялост предложените изменения не водят до необосновано ограничаване на конкуренцията. По отношение на изискванията за започване на дейност като адвокат в становището се посочва, че бариерите за навлизане на пазара на адвокатски услуги са еднакви за всички лица, които желаят да упражняват професията. Същевременно те представляват преодолими бариери, които са обществено оправдани. Посочва се, че адвокатската професия е специфична дейност, която се различава по предоставяните услуги от останалите правни дейности. Подчертава се също така, че за разлика от редица други юридически дейности, адвокатската професия е конституционно-закрепена. С оглед на това дружеството счита, че стесняването на случаите, при които се допуска осъществяване на адвокатската професия, без полагане на изпит, не следва да се разглежда като дискриминационно. Като примери на държави, в които има завишени критерии за навлизане на пазара на адвокатски услуги, се посочват Испания и Кипър.

Според адвокатското дружество смисълът на предвидените изисквания пред навлизащите на пазара на определена регулирана дейност е да се гарантира интересът на потребителите, като се гарантира професионалната подготовка и квалификацията на предоставящите тези услуги. От гледна точка на интересите на потребителите, дружеството счита за оправдано определянето на определени дейности като изключителна адвокатска дейност и предвиждането на забрана за лицата, които не са адвокати, да я упражняват. Именно тази забрана поставя всички

---

<sup>3</sup> Economic Issues, Cox and Foster (1990), The Costs and Benefits of Occupational Regulation, [http://www.rambleuse.com/articles/cox\\_foster.pdf](http://www.rambleuse.com/articles/cox_foster.pdf)



участници на пазара при равни условия. В тази връзка дружеството приема за основателно въвеждането на административнонаказателна отговорност за лицата, които, без да са отговорили на съответните законови изисквания, осъществяват дейност, която нямат право да извършват. От една страна, лицата, които не членуват в адвокатска колегия, не носят дисциплинарна отговорност по ЗАДв, а от друга страна – потребителят в редица случаи няма как да определи дали е получил качествена услуга.

Дружеството изразява мнение, че с предложените текстове в ЗИД на ЗАДв не се създава „монополно положение“. Посочва се, че адвокатурата не е предприятие. За такова следва да се счита всеки адвокат или адвокатско дружество. В становището се посочва, че при наличие на десетки хиляди вписани адвокати не би могло да се твърди, че което и да е предприятие е получило изключително право да упражнява адвокатска дейност. В допълнение се уточнява, че няма категория лица, която да е лишена от право да извършва дейност като адвокат. Дружеството изтъква, че обстоятелството, че съществуват дружества, които осъществяват определена правна дейност /управление на имущество/, не лишава тази дейност от правния ѝ характер.

По отношение на забраната за лица, които не са адвокати, да подготвят и подават документи за вписване в съответните регистри, се изяснява, че става въпрос за типично правни документи. Представят се конкретни примери за вписвания в Търговския регистър и в Имотния регистър. Дружеството счита, че няма причина да се смята, че участието в процедурите на адвокат би ги оскъпило и забавило. От друга страна, адвокатското качество на адвоката няма отношение към стойността на услугата.

Според адвокатското дружество с предложените промени е намерен баланс в разпределяне на дейността между адвоката и нотариуса. Изразява се мнението, че на нотариусите е възложено упражняването на публични функции. Съгласно нормативната уредба нотариусите са длъжни да бъдат независими и се подчиняват само на закона. Интересите на своите клиенти пък е длъжен да защитава адвокатът. Ето защо изготвянето на проекти на договори се счита за адвокатска дейност. Чрез предоставяне на право на адвокатите да извършват удостоверителни услуги се създават условия за разширяване на конкуренцията в интерес на потребителите. Изразява се мнението, че предоставяните удостоверителни услуги не са типични публични функции, като изповядването на сделки, например.

В становището се разглежда и нормата на чл. 36, ал. 2 от законопроекта относно адвокатското вознаграждение. Дружеството е на мнение, че въпреки че КЗК е образувала производство за оценка на съответствието с правилата на конкуренцията на проекта на ЗИД на ЗАДв, производството би могло да обхване и текстовете на действащия към момента ЗАДв и по-конкретно разпоредбата на чл. 36, ал. 2 от закона. В становището се посочва, че изолираната оценка на законопроекта, без да се оценят и действащите правила на ЗАДв, не би дала възможност ефективно да се постигнат целите на дейността на КЗК по застъпничество за конкуренцията.

Според адвокатското дружество, чрез разпоредбата на чл. 36, ал. 2 от закона се нарушават правилата на свободната конкуренция, като предвиждането на минимални цени се оценява като най-категорично антиконкурентната форма на предварително определяне на цени. В конкретния случай няма възможност да се прецени предварително какви биха били разумните и ефективни разходи, тъй като по един начин осъществява дейността си един адвокат на самостоятелна практика и по друг голямо адвокатско дружество. Дружеството не споделя твърдението, че минималните цени защитават потребителите от нелоялната конкуренция на неподготвени адвокати, както и че минималните цени са гаранция за качество на услугите. Изразява се мнението, че въвеждането на минимални цени би стимулирало потребителите, които в конкретен случай не могат да си позволят съответната скъпа за тях адвокатска услуга, да ползват „на черно“ услуги на лица, които не са адвокати. Подчертава се, че законът създава редица други гаранции относно квалификацията и професионалните качества на адвокатите, като например – изискването за висше образование, за придобита юридическа правоспособност, за преминаване на изпит и др. В становището се изразява мнението, че определянето на минимални цени не предоставя защита от предоставена на цени под себестойност услуга, от „дъмпингово ценообразуване“ или хищническо ценообразуване. Подчертава се, че органът, който определя тези цени, е ВАДВС – орган на адвокатурата, а не публичен орган с регулаторни функции. Този орган има пълна свобода относно критериите и основанията за определяне на минимални цени, което е аргумент, че чрез определените цени не се предоставя защита нито на лицата, упражняващи адвокатската професия, нито на потребителите на услугата. Посочва се, че тенденции към премахване на минималните цени се наблюдават в редица държави членки на Европейския съюз.

Въз основа на извършен анализ и на основание чл. 60, ал. 1, т. 20 от ЗЗК във връзка с чл. 28, т. 1 от ЗЗК, Комисията за защита на конкуренцията прие следното

## **СТАНОВИЩЕ**

**относно**

**съответствието с правилата на конкуренцията на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата (сигнатура 554-01-14), внесен в Народното събрание на 23.01.2015 г. от група народни представители**

### **I. НОРМАТИВНА УРЕДБА**

*Конституция на Република България<sup>4</sup>*

Съгласно чл. 134 от Конституцията на Република България (КРБ) адвокатурата е свободна, независима и самоуправляваща се. Тя подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни

<sup>4</sup> Обн. ДВ. бр. 56 от 13 юли 1991 г., изм. ДВ. бр. 12 от 6 февруари 2007 г.

интереси. Организацията и редът на дейността на адвокатурата се уреждат със закон.

*Граждански процесуален кодекс<sup>5</sup>*

В чл. 32 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), озаглавен представителство по пълномощие, законодателят е предвидил лицата, които могат да представляват по пълномощие страните в процеса. Представители на страните по пълномощие могат да бъдат:

1. адвокатите;
2. родителите, децата или съпругът;
3. юрисконсултите или други служители с юридическо образование в учрежденията, предприятията, юридическите лица и на едноличния търговец;
4. областните управители, упълномощени от министъра на финансите или от министъра на регионалното развитие и благоустройството, в случаите по чл. 31 от ГПК;
5. други лица, предвидени в закон.

*Административнопроцесуален кодекс<sup>6</sup>*

В чл. 17 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е уредено представителство на административните органи в административното производство, като е регламентирано, че колективните административни органи се представляват от своите председатели или от овластени от тях други членове на органа; едноличните административни органи действат лично или се представляват от овластени от тях заместници; пред съда административните органи могат да се представляват по пълномощие по реда на ГПК.

В чл. 18 от АПК е уредено представителството на гражданите и организациите пред административните органи, а именно:

1. гражданите и организациите се представляват по закон и по пълномощие по реда на ГПК;
2. пред административните органи гражданите и организациите могат да се представляват с писмено пълномощно с нотариална заверка на подписа и от други граждани или организации.

Според КЗК доколкото на основание чл. 144 от АПК нормите на ГПК се прилагат субсидиарно, то същите лица, посочени в чл. 32 от ГПК, могат да представляват по пълномощие страните в административното производство.

*Наказателнопроцесуален кодекс<sup>7</sup>*

В чл. 91 от Наказателнопроцесуалния кодекс (НПК) са предвидени лицата, които могат да участват като защитници в наказателния процес, а именно:

1. лице, което упражнява адвокатска професия;

<sup>5</sup> Обн. ДВ. бр. 59 от 20 юли 2007 г., изм. ДВ. бр. 98 от 28 ноември 2014 г.

<sup>6</sup> Обн. ДВ. бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. и доп. ДВ. бр. 27 от 25 март 2014 г.

<sup>7</sup> Обн. ДВ. бр. 86 от 28 октомври 2005 г., изм. и доп. ДВ. бр. 14 от 20 февруари 2015 г.

2. съпругът, възходящ или низходящ роднина на обвиняемия.

Съгласно нормите на чл. 100 и чл. 101 от НПК посочените лица могат да участват в процеса като повереници и особени представители.

#### *Закон за адвокатурата<sup>8</sup>*

Законът за адвокатурата (ЗАДв) урежда придобиването и загубването на адвокатски права, упражняването и организацията на адвокатската професия, както и учредяването и прекратяването на адвокатски сдружения.

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

Съгласно чл. 3 от ЗАДв адвокатска професия може да упражнява само адвокат или адвокат от Европейския съюз, практикуващ самостоятелно или в сдружение по този закон. Адвокат може да бъде само лице, положило клетва и вписано в регистъра на адвокатската колегия.

Глава втора от ЗАДв урежда условията за придобиване права на адвокат. Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗАДв всеки дееспособен български гражданин или гражданин на Европейския съюз, на държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария може да стане адвокат, ако отговаря на следните условия:

1. да има завършено висше юридическо образование;
2. да има придобита юридическа правоспособност по реда на глава четиринадесета от Закона за съдебната власт;
3. да има най-малко две години юридически стаж;
4. да е положил предвидения в ЗАДв изпит, освен в случаите на чл. 6, ал. 3;
5. да притежава необходимите нравствени и професионални качества за упражняване на адвокатската професия.

Придобилият юридическа правоспособност, който няма две години юридически стаж, може да упражнява дейност като младши адвокат при условията на ЗАДв.

В чл. 5 от ЗАДв са определени лицата, които не могат да бъдат адвокати, а именно:

1. осъденият като пълнолетен на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер;
2. лице, поставено под запрещение или страдащо от душевна болест, която представлява трайна пречка за упражняване на адвокатската професия.

Не може да бъде вписано като адвокат лице, което:

1. е търговец, управител в търговско дружество и изпълнителен директор на акционерно дружество;
2. е държавен служител;

---

<sup>8</sup> Обн. ДВ. бр. 55 от 25 юни 2004 г., изм. и доп. ДВ. бр. 97 от 7 декември 2012 г.

3. работи по трудово правоотношение, освен ако заема академична длъжност по правни науки във висше училище или научна организация;

4. е освободено от длъжност съдия, прокурор или следовател при условията на чл. 129, ал. 3, т. 5 от КРБ или е дисциплинарно уволнено от длъжност съдия по вписванията, държавен съдебен изпълнител, юрисконсулт, разследващ полицай с висше юридическо образование и разследващ митнически инспектор, ако не са изтекли две години от датата на освобождаване от длъжност;

5. е лишено от правоспособност като нотариус или частен съдебен изпълнител – за срока на лишаването.

Изпитът за адвокати и младши адвокати се провежда в две сесии годишно пред комисия, определена със заповед на председателя на Висшия адвокатски съвет в състав: петима членове адвокати, от които поне двама са хабилизирани преподаватели или научни работници по правни науки. Председателят на комисията е представител на Висшия адвокатски съвет. Редът за провеждане на изпита се определя с наредба на Висшия адвокатски съвет. Изпитът е писмен и устен с оценка „издържал“ или „неиздържал“.

Съгласно чл. 24 от ЗАДв упражняването на адвокатската професия включва:

1. устни и писмени консултации и становища по въпроси на правото;
2. изготвяне на всякакви книжа - молби, тъжби, заявления, жалби и други, свързани с възложената от клиента работа;
3. представителство на доверителите и подзащитните и защита на правата и законните им интереси пред органите на съдебната власт, административните органи и служби, както и пред физически и юридически лица.

Пред Върховния касационен съд и Върховния административен съд страните могат да бъдат представлявани и защитавани от адвокати или от адвокати от Европейския съюз с най-малко 5-годишен юридически стаж.

Глава осма и глава девета от ЗАДв уреждат подробно съответно правата и задълженията на адвоката.

Глава тринадесета урежда дисциплинарната отговорност на адвоката, адвоката от Европейския съюз и младшия адвокат за неизпълнение на задълженията си. В чл. 132 от ЗАДв дисциплинарното нарушение е дефинирано като виновно неизпълнение на задълженията по този закон и Етичния кодекс на адвоката, на наредбите и решенията на Висшия адвокатски съвет и на решенията на адвокатските съвети и общите събрания. Дисциплинарна отговорност се носи и в изчерпателно изброените в чл. 132, т. 1-10 случаи.

### *Закон за нотариусите и нотариалната дейност<sup>9</sup>*

Според чл. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност (ЗННД) нотариус е лице, на което държавата възлага извършване на предвидените в законите нотариални действия. Нотариус може да бъде само лице, вписано в регистъра на Нотариалната камара. Нотариусът лично извършва нотариалните и другите предвидени от закона действия.

<sup>9</sup> Обн. ДВ. бр. 104 от 6 декември 1996 г., изм. ДВ. бр. 98 от 28 ноември 2014 г.

Съгласно чл. 8, ал. 1 от ЗННД правоспособност на нотариус може да придобие дееспособно физическо лице на възраст до 60 години, което е български гражданин, гражданин на държава – членка на Европейския съюз, на държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария и отговаря на следните изисквания:

1. има висше юридическо образование;
2. придобило е юридическа правоспособност по Закона за съдебната власт;
3. има тригодишен стаж;
4. не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо че е реабилитирано;
5. не е лишено от правоспособност на нотариус;
6. не е лишено от правото да упражнява адвокатска професия или търговска дейност;
7. не е в производство по несъстоятелност, не е невъзстановен в правата си несъстоятелен или не е осъждано за банкрут;
8. вписано е в регистъра, предвиден в ЗННД.

За стаж по ал. 1, т. 3 се зачита прослуженото време като съдия, прокурор, следовател, адвокат, арбитър, младши съдия, младши прокурор, младши следовател, съдебен помощник във Върховния касационен съд или Върховния административен съд, прокурорски помощник във Върховната касационна прокуратура или Върховната административна прокуратура, съдия-изпълнител, държавен съдебен изпълнител, частен съдебен изпълнител, помощник-частен съдебен изпълнител, нотариус, съдия по вписванията, помощник-нотариус, научен работник по правни науки, съдебен инспектор, експерт по законодателството или в органите на съдебната власт, юрисконсулт, правен съветник или експерт по правни въпроси в държавно или общинско управление, лице, което работи на длъжност „разследващ полицаи с висше юридическо образование“ в системата на Министерството на вътрешните работи, разследващ полицаи с висше юридическо образование в Министерството на отбраната или разследващ митнически инспектор в Агенция „Митници“, както и стажът по чл. 164, ал. 9 от Закона за съдебната власт.

Нотариусът не може едновременно:

1. да бъде народен представител, министър, кмет или общински съветник;
2. да заема длъжност в държавен или общински орган;
3. да работи по трудово правоотношение;
4. да упражнява адвокатска професия;
5. да извършва търговска дейност, да бъде управител или да участва в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества или кооперации.

*Закон за частните съдебни изпълнители<sup>10</sup>*

Според чл. 2 от Закона за частните съдебни изпълнители (ЗЧСИ) частен съдебен изпълнител е лице, на което държавата възлага принудителното

<sup>10</sup> Обн. ДВ. бр. 43 от 20 май 2005 г., изм. и доп. ДВ. бр. 49 от 29 юни 2012 г.

изпълнение на частни притезания. Държавата може да възлага на частния съдебен изпълнител и събирането на публични вземания.

Съгласно чл. 18, ал. 1 от ЗЧСИ по възлагане от взыскателя частният съдебен изпълнител може във връзка с изпълнителното производство да проучва имущественото състояние на длъжника, да прави справки, да набавя документи, книжа и други, да определя начина на изпълнението, както и да бъде пазач на описаното имущество.

Съгласно чл. 18, ал. 2 от ЗЧСИ по възлагане от длъжника и/или кредитора частният съдебен изпълнител може във връзка с изпълнителното производство да бъде пазач на даденото в обезпечение имущество.

Съгласно чл. 18, ал. 3 от ЗЧСИ по възлагане от страните частният съдебен изпълнител може във връзка с изпълнителното производство да посредничи за постигане на спогодба между тях.

#### *Закон за Търговския регистър<sup>11</sup>*

Съгласно нормата на чл. 15, ал. 1 от Закона за търговския регистър (ЗТР) вписване, заличаване и обявяване в търговския регистър могат да се заявяват от:

1. търговеца;
2. прокуриста;
3. друго лице в предвидените по закон случаи;
4. адвокат с изрично пълномощно, съставено съгласно изискванията на Закона за адвокатурата, за представителство пред агенцията.

Заявление може да се подава от:

1. заявител по чл. 15, ал. 1;
2. пълномощник с изрично писмено пълномощно.

Обявяването в търговския регистър на актовете по чл. 6, ал. 3 от ЗТР може да се заяви и от съставителя на финансовите отчети по смисъла на Закона за счетоводството с нотариално заверено пълномощно.

#### *Закон за кадастъра и имотния регистър<sup>12</sup>*

В чл. 76 от Закона за кадастъра и имотния регистър са посочени лицата, по чиято молба може да се извършва вписване в имотния регистър, а именно: по молба от заинтересуваното лице или от негов представител; по молба от нотариус в случаите, предвидени в закон; в предвидените от закон случаи вписване може да се извърши и служебно.

## **II. ИНИЦИАТИВИ НА ЕК ВЪВ ВРЪЗКА С КОНКУРЕНЦИЯТА В СФЕРАТА НА ПРОФЕСИОНАЛНИТЕ УСЛУГИ**

През 2004 г. Европейската комисия (ЕК) приема доклад за конкуренцията в професионалните услуги, в който заявява своята позиция относно необходимостта

<sup>11</sup> Обн. ДВ. бр. 34 от 25 април 2006 г., изм. и доп. ДВ. бр. 22 от 24 март 2015 г.

<sup>12</sup> Обн. ДВ. бр. 34 от 25 април 2000 г., изм. ДВ. бр. 98 от 28 ноември 2014 г.

от реформиране и модернизиране на специфичните правила, регулиращи свободните професии.<sup>13</sup>

През 2005 г. ЕК приема последващ доклад по темата – „Възможности за повече реформа“<sup>14</sup>, придружен от документ, в който се разглежда напредъкът на страните членки по отношение на преразглеждането и премахването на ограниченията за конкуренцията в сферата на професионалните услуги.<sup>15</sup>

ЕК не се противопоставя на регулирането на професионалните услуги като цяло, тъй като има основателни аргументи в полза на съществуването на определени регулации в областта на свободните професии. Според ЕК ограничителните разпоредби обаче трябва да съществуват единствено когато осигуряват ефективни и пропорционални средства за защита на потребителите. В докладите си ЕК приканва регулаторните държавни органи в страните членки и професионалните организации доброволно да направят преглед на съществуващите правила, като се отчете дали тези правила са необходими за обществения интерес, дали са пропорционални, оправдани и необходими за добрата практика на професията, както и да се изменят или отменят тези правила, които са неоправдани. В докладите е изложена и правната рамка, по която трябва да бъдат анализирани тези правила и разпоредби и как правилата за конкуренцията на ЕС се прилагат по отношение на регулациите в този сектор.

В докладите си ЕК разглежда шест свободни професии: адвокати, нотариуси, счетоводители, архитекти, инженери и фармацевти, като идентифицира следните основни групи ограничения за конкуренцията:

- ✓ фиксиране на цени (вкл. минимални и максимални цени);
- ✓ препоръчителни цени;
- ✓ ограничения за реклама;
- ✓ изисквания за навлизане на пазара;
- ✓ запазени права за извършване на определени услуги;
- ✓ регулации на бизнес структурата.

Принципите и възможните ограничения за конкуренцията, изложени в докладите на ЕК, се отнасят за всички свободни професии.

Състоянието на свободните професии в Европейския съюз и условията на конкуренция при тяхното упражняване са обект на анализ и в Доклад от 2014 г. на Икономическия и социален комитет, в който също са изтъкнати основните ограничения на конкуренцията при предоставяне на професионални услуги от страна на горепосочените свободни професии.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Вж. „Report on Competition in Professional Services”, Commission Communication COM (2004) 83 final (09.02.2004)

<sup>14</sup> Вж. „Professional Services - scope for more reform” Follow-up to the Report on Competition in Professional Services Commission Communication COM(2005) 405 final (05.09.2005)

<sup>15</sup> Вж. [Progress by Member States in reviewing and eliminating restrictions to Competition in the area of Professional Services](#); Commission Staff Working Document SEC(2005) 1064 (05.09.2005)

<sup>16</sup> Вж. „The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society”, European Economic and Social Committee, 2014



### III. РЕГУЛИРАНЕ В СВОБОДНИТЕ ПРОФЕСИИ

От гледна точка на политиката на конкуренцията съществуват три основателни причини, които обуславят необходимостта от определена степен на регулиране в областта на свободните професии, каквато е и тази на адвокатите.

Първата произтича от наличието на „асиметрия в информираността“ между потребителите и доставчиците на съответните професионални услуги. Отличителна черта на професионалните услуги е, че те изискват високо ниво на специфични познания, с каквито потребителите често не разполагат, поради което им е трудно да преценят качеството на услугите, които получават.

Вторият аргумент е свързан с произтичащия при някои свободни професии ефект на „въздействие върху трети страни“, който се изразява в това, че на определени пазари предлагането на дадена услуга може да окаже въздействие не само върху потребителя на услугата, но и върху трети, странични лица.

Третата причина е свързана с идеята за „защита на обществения интерес“. Счита се, че определени професионални услуги са от значение за обществото като цяло, поради което съществува опасност без регулиране предлагането на някои от тези услуги да бъде недостатъчно или неадекватно.

Обстойното проучване по отношение на необходимостта от регулиране е свързано с прилагането на тест за необходимост и пропорционалност. Съгласно теста, за да бъде оправдано, регулирането трябва да бъде обективно необходимо за постигане на ясна и законосъобразна цел от обществен интерес, като едновременно с това да представлява и механизъм за постигане на тази цел, който най-малко ограничава конкуренцията и обслужва едновременно както интересите на потребителите, така и на професионалистите. Такъв е и подходът, възприет от Съда на Европейския съюз (СЕС) в решение по казуса *Wouters*<sup>17</sup>. В анализа на съда централно място заема въпросът доколко ограничението, предмет на делото, е оправдано и пропорционално от гледна точка на правилата на конкуренция. Тестът съдържа преценка на обстоятелствата, които налагат забраната, и ефекта, който трябва да бъде постигнат с нея. Според Съда, следва да се вземат предвид целите, които са свързани с необходимостта да се създават правила, отнасящи се до организация, квалификации, професионална етика, контрол и отговорност, с цел да се гарантира, че на крайните потребители, както и за целите на определен обществен интерес са осигурени необходимите гаранции по отношение на честност и опит<sup>18</sup>. На следващо място, необходимо е да се прецени дали последващите ефекти са свързани с постигането на тези цели. Ограничителните ефекти за конкуренцията не трябва да надхвърлят това, което е действително необходимо и пропорционално с оглед осигуряване на правилното практикуване на професията.

---

<sup>17</sup> Вж. Решение на СЕС по казус C-309/99 *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, intervenier: Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap* [2002] ECR, I-01577

<sup>18</sup> Вж. Решение на СЕС по казус C-309/99, *Wouters*, параграф 97

#### IV. НОРМАТИВНА УРЕДБА В СТРАНИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕС

С оглед изясняване на нормативната уредба и практиката на страните членки на Европейския съюз в анализираната сфера на правно регулиране КЗК, на основание чл. 45, т. 5 от ЗЗК, изпрати запитване до своите партньори в Европейската мрежа по конкуренцията (ЕМК) – националните органи по конкуренция на държавите членки на ЕС<sup>19</sup>.

В резултат на проучването се установи, че изискванията за осъществяване на дейност като адвокат обикновено са свързани с наличие на висше образование по право и преминал стаж. Във всички от проучените 10 държави членки е необходимо и успешното преминаване на изпит. В Холандия изпитът на практика се състои от девет отделни изпита, провеждани в рамките на стажа. В Естония и Латвия оценителската комисия включва и други лица, освен адвокати, като например, съдии, представител на Министерството на правосъдието, прокурор, юрист от Правния факултет на университет, доктори по право. Във Финландия правилата за провеждане на изпита се утвърждават от Министерството на правосъдието, а в Испания оценяването се извършва под надзора на Министерството на правосъдието и образованието.

Освобождаването от изпит е възможно в 4 от проучените държави членки, както следва: за съдии от Върховния съд или от съдилища на ниво ЕС (Естония), ако кандидатът е демонстрирал по друг начин своите знания (Финландия), за доктори по право (Латвия), за професори по право (Словакия), за лица, които са били висши държавни служители (Испания).

Дейността, за която най-често адвокатите имат изключително право да я извършват, е процесуалното представителство пред съд (Белгия, Кипър, Естония, Латвия (за наказателни производства), Словакия, Швеция (само за обществените защитници). В Кипър адвокатите имат изключителни права да извършват най-много дейности, като освен представителството пред съда, такива са и изготвяне на пледоарии от името на клиент, регистриране на търговски марки или патенти, съставяне на устав на предприятие, регистриране на кораби, становища по всякакви правни въпроси, изготвяне и преглеждане на документи, подавани пред съд във връзка със Закона за администриране на недвижимите имоти. Други дейности, по отношение на които адвокатите в Естония имат изключителни права, са дейност като арбитър и попечител при фалит. В другите проучени страни членки няма дейности, които да са изключително запазени за адвокатите, вкл. представителството пред съд (Чехия, Финландия, Холандия). В Холандия даването на правни консултации е възможно и за т.нар. *rechtskundig adviseur*, които могат да осъществяват тази дейност, дори без да притежават юридическо образование, което е довело до развитието на значителен брой правни центрове.

В повечето от проучените държави членки не са предвидени фиксирани или минимални цени за адвокатските услуги (Чехия, Естония, Финландия, Латвия,

---

<sup>19</sup> Отговори на поставените въпроси в КЗК са получени от органите по конкуренция на 10 държави членки на ЕС: Белгия, Кипър, Чехия, Естония, Финландия, Латвия, Холандия, Словакия, Испания, Швеция.

Холандия, Словакия, Испания, Швеция). Минимални цени се прилагат в Кипър. В Чехия и Словакия при липса на определяне на цената на адвокатските услуги в договор с клиента, тя се определя в съответствие с приети правила. В Естония Върховният съд е издал препоръки по отношение на разумните ценови практики, но тези препоръки не са задължителни.

## **V. КОНКУРЕНТНОПРАВЕН АНАЛИЗ**

### **1. Предмет на оценка за съответствие с правилата на конкуренцията**

Съгласно чл. 28 от ЗЗК, за да защити свободната инициатива в стопанската дейност и да предотврати ограничаването или нарушаването на конкуренцията, Комисията е оправомощена да извършва оценка за съответствието с разпоредбите на ЗЗК на посочените в разпоредбата на чл. 28 актове: проекти или действащи нормативни или нормативни административни и общи административни актове, както и проекти на актове на сдружения на предприятия, които регулират дейността на членовете им.

Настоящото производство пред КЗК е образувано на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК за изготвяне на становище от КЗК относно съответствието с правилата на конкуренцията на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата. Законът за адвокатурата представлява действащ нормативен акт по смисъла на чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА), приет от Народното събрание. От своя страна, внесенят в Народното събрание проект на ЗИД на ЗАдв. представлява проект на нормативен акт, поради което той попада в обхвата на компетентността на КЗК да осъществява застъпничество за конкуренцията съгласно чл. 28, т. 1 от ЗЗК.

### **2. Съответен пазар**

Чрез определянето на съответния пазар се установяват и определят границите на конкуренцията между предприятията, с цел да се идентифицира конкурентната среда, в която те работят. Съгласно §. 1, т. 15 от ДР на ЗЗК съответният пазар се състои от продукти и географски.

*Продуктовият пазар* включва всички стоки или услуги, които могат да се приемат като взаимозаменяеми по отношение на техните характеристики, предназначение и цени. Разглежданите разпоредби от Проекта на ЗИД на ЗАдв се отнасят основно до адвокатските услуги. Някои от предложените изменения биха могли да окажат влияние и на други, свързани или съседни, продуктови пазари като нотариални услуги, консултантски услуги, услуги по вписване, удостоверителни услуги и др. Все пак, по същество разглежданите предложения са свързани с обхвата и условията за предоставяне на адвокатски услуги, тъй като предмет на правно регулиране от ЗАдв е именно адвокатската дейност. Следователно, разглежданата правна уредба оказва влияние преди всичко върху условията на конкуренция на пазара на адвокатски услуги, които, предвид техните специфични

характеристики, предназначение и цени, формират самостоятелен продуктов пазар. Доколкото обаче измененията в правната уредба могат да окажат влияние и върху функционирането на други, свързани или съседни, продуктов пазари, то същите следва да бъдат разгледани като засегнати пазари в настоящото производство.

*Географският пазар* включва определена територия, в която се предлагат съответните взаимозаменяеми продукти и в която конкурентните условия са еднакви и се различават от тези в съседни райони. Като се има предвид, че проектът на ЗИД на ЗАДв би имал приложение на територията на Република България, следва да се приеме, че конкурентните условия, които този проектозакон би предпоставил, ще бъдат еднакви за цялата територия на страната, поради което географският пазар следва да бъде определен като национален.

Следователно, в разглеждания случай съответният пазар, върху който проектът на ЗИД на ЗАДв оказва влияние, може да бъде определен като пазар на предоставяне на адвокатски услуги на територията на Република България.

### **3. Конкурентноправен статут**

Предмет на анализ в настоящото производство е проектът за изменение и допълнение на нормативната уредба, регламентираща придобиването и загубването на адвокатски права; упражняването и организацията на адвокатската професия, както и учредяването и прекратяването на адвокатски сдружения. С оглед на това, настоящият анализ се фокусира върху оценката относно влиянието, което евентуалното изменение на законодателството ще окаже върху конкуренцията между лицата, упражняващи адвокатска професия.

В тази връзка е необходимо, на първо място, да се анализира статутът на адвокатите по смисъла на правилата на конкуренцията, приложими в страната. На следващо място, следва да бъде разгледан и статутът на адвокатските колегии и Висшия адвокатски съвет, на които са възложени правомощия във връзка с регулиране дейността на лицата, упражняващи адвокатска професия.

#### *3.1. Концепциите за „стопанска дейност” и „предприятие” според правилата на конкуренцията*

По смисъла на ЗЗК „предприятие” е всяко физическо, юридическо лице или неперсонифицирано образувание, което извършва стопанска дейност, независимо от правната и организационната си форма (§1, т. 7 от ДР на ЗЗК). Концепцията за предприятие в ЗЗК е изведена от практиката на Европейската комисия (ЕК) и Съда на Европейския съюз (СЕС). Според нея „предприятие” е всяко образувание, ангажирано в осъществяването на „стопанска дейност”, независимо от правния му статут и начина, по който се финансира<sup>20</sup>. Функционалният характер на качеството „предприятие” изисква съответното образувание да извършва „стопанска дейност”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Вж. C-41/90 Hofner and Elser v Macroton GmbH

<sup>21</sup> Вж. Case C-35/96 Commission v Italian Republic [1998] ECR I-3851

Съгласно §1, т. 13 от ДР на ЗЗК, „стопанска дейност” е дейността на предприятия, резултатите от която са предназначени за размяна на пазара. А съгласно европейското право, стопанска е всяка дейност по предлагане на стоки или услуги на пазара<sup>22</sup>. От друга страна обаче, закупуването на определени стоки или услуги не е стопанска дейност, ако закупените продукти се използват за осъществяване на функции в обществен интерес<sup>23</sup>. Не е стопанска и дейността на крайните потребители, които закупуват определени продукти за потребление<sup>24</sup>.

За да е стопанска една дейност, тя трябва да се осъществява по начин, че, по принцип, да е от естество да доведе до реализиране на печалба в частен интерес<sup>25</sup> без обаче да е необходимо такава печалба да е реално реализирана<sup>26</sup>. Когато едно образувание осъществява едновременно функции в частен и в публичен интерес, то само функциите му в частен интерес представляват стопанска дейност, заради която то може да бъде дефинирано като „предприятие”<sup>27</sup>.

Предприятия могат да представляват образувания, които предоставят професионални услуги при упражняването на свободни професии. За да се приеме, че е налице стопанска дейност при предоставяне на професионални услуги, е необходимо достатъчно равнище на самостоятелност и независимост на упражняващия свободната професия, като например да притежава необходимата правоспособност и квалификация. Основните характеристики при упражняването на свободна професия са свързани и с понасянето на ползите и бизнес риска от упражняването на дейността. Резултатът от упражняването на професията се отразява в имуществената сфера на лицето и зависи единствено от ефективността на собствените му действия.

От друга страна, съгласно практиката на КЗК, СЕС и ЕК, лицата, предоставящи работната си сила по трудово или служебно правоотношение, не извършват „стопанска дейност” и не представляват „предприятие” по смисъла на правилата на конкуренция<sup>28</sup>.

### *3.2. Упражняване на адвокатската професия*

Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗАДв. адвокатската професия може да се упражнява единствено от адвокат или адвокат от Европейския съюз, практикуващ самостоятелно или в сдружение. Упражняването на адвокатската професия е дейност, предвидена в Конституцията на Република България (КРБ), за правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица. Дейностите, които упражняването на адвокатската професия включва, са изброени в чл. 24 от ЗАДв и те са: предоставяне на устни и писмени консултации и становища по въпроси на правото; изготвяне на всякакви книжа -

<sup>22</sup> Вж. Case C-475/99 *Ambulanz Glöcker* [2001]

<sup>23</sup> Вж. Case C-205/03 *FENIN* [2006]

<sup>24</sup> Вж. Cases C-180/98 to C-184/98 *Pavel Pavlov v Stichting Pensioen Medische Specialisten* [2000] ECR 6451

<sup>25</sup> Вж. Case C-67/96 *Albany International* [1998]

<sup>26</sup> Вж. Case 96/82 *IAZ International BV* [1983] и Case 155/73 *Italy v. Sacchi* [1974]

<sup>27</sup> Вж. Case T-155/04 *Selex Sistemi Integrati “Eurocontrol”* [2007]

<sup>28</sup> Вж. Case 40/73 *Suiker Unie v Commission* [1975] ECR 1663, както и Решение на КЗК № 136/19.05.2005 г.

молби, тъжби, заявления, жалби и други, свързани с възложената от клиента работа; представителство на доверителите и подзащитните и защита на правата и законните им интереси пред органите на съдебната власт, административните органи и служби, както и пред физически и юридически лица. С Проекта на ЗИД на ЗАдв кръгът от тези дейности е разширен. Част от новите дейности, които могат да бъдат извършвани от адвокатите, са например: изготвяне на договори, проекти за нотариални актове и завещания, нотариални покани, заявления за приемане и за отказ от наследство, пълномощни; изпълнение на завещания; управление на имущество, пазене на описано или дадено в обезпечение имущество.

Упражнявайки адвокатската професия, лицата извършват стопанска дейност, тъй като предлагат на пазара услуга срещу насрещно заплащане на нейната цена. Адвокатските услуги имат свои собствени характеристики, предназначение и цени, което ги дефинира като самостоятелни продукти, задоволяващи определени потребности и формираща самостоятелен съответен пазар. Тези услуги са предмет на размяна на съответния пазар, поради което може да бъде направено безусловното заключение, че упражняването на адвокатската професия представлява стопанска дейност, от което следва, че осъществяващите я субекти са „предприятия” по смисъла на конкурентното право.

### *3.3. Конкурентноправен статут на участниците на съответния пазар*

Както вече бе споменато, законът създава възможност за упражняване на адвокатската професия самостоятелно от адвокат или съвместно: в адвокатско съдружие по смисъла на чл. 52 от ЗАдв или в адвокатско дружество по чл. 57 от закона.

#### *3.3.1. Конкурентноправен статут на адвокатите*

В случаите, при които адвокатите упражняват дейността си самостоятелно, те представляват самонаети лица, които извършват стопанска дейност на свой собствен риск и за своя сметка. Срещу извършването на тази дейност получават насрещна престация от своите клиенти. Адвокатите носят финансовия и стопански риск, свързан с упражняването на свободната професия.

С оглед на това адвокатите, които упражняват адвокатската професия самостоятелно, могат да бъдат определени като „предприятия“, спрямо които се прилагат правилата на конкурентното право.

#### *3.3.2. Конкурентноправен статут на адвокатското съдружие*

Адвокатите, обединени в адвокатското съдружие, сключват договор за съдружие, като към отношенията между тях се прилагат правилата за дружеството по чл. 357 - 364 от Закона за задълженията и договорите. Договорът се регистрира в съответния адвокатски съвет. В този случай адвокатите осъществяват дейност за постигането на една обща стопанска цел, като се задължават да си сътрудничат за нейното постигане. Адвокатското съдружие не представлява отделно юридическо лице, то не е отделен правен субект. Сделките, които се сключват с трети лица, се сключват от съдружниците в съдружието.

С оглед на гореизложеното, следва да се приеме, че самите адвокати, които са обединени в съдружието, понасят и финансовия, и стопанския риск от осъществяването на адвокатската дейност. С оглед на това може да бъде направено заключението, че всеки един от адвокатите, обединени в адвокатско съдружие, представлява „предприятие“, спрямо което са приложими правилата на конкуренцията. От друга страна, адвокатското съдружие представлява доброволно и неперсонифицирано обединение (гражданско дружество) на независими адвокати, което им съдейства за постигане на тяхна обща цел, свързана с осъществяването от тях стопанска дейност. Ето защо, адвокатското съдружие, подобно на неперсонифицираните обединения на търговци, притежава по-скоро характеристиките на „предприятие“, спрямо което правилата на конкуренцията също могат да намерят приложение.

### *3.3.3. Конкурентноправен статут на адвокатското дружество*

Адвокатското дружество по чл. 57 от ЗАдв, от своя страна, представлява юридическо лице, което се учредява с договор между двама или повече адвокати. Това дружество представлява самостоятелен субект, който извършва стопанска дейност – предоставяне на адвокатски услуги на гражданите. В качеството си на юридическо лице, то носи финансовия и стопански риск от осъществяването на дейността. С оглед на това адвокатското дружество може да бъде определено като „предприятие“, спрямо което са приложими правилата на конкурентното право.

От друга страна съгласно чл. 64 от ЗАдв членуването в адвокатско дружество не ограничава съдружниците за самостоятелно упражняване на адвокатска професия, ако друго не е предвидено в договора. В това им качество те имат всички права и задължения съгласно закона. Нормата на чл. 71 от ЗАдв предвижда, че за защита и представителство пред съда, органите на досъдебното производство, административните органи и служби, физическите и юридическите лица клиентът упълномощава дружеството. Управителят на дружеството преупълномощава един или няколко съдружници. Доверителят има право да избира и да упълномощава адвокат или адвокат от Европейския съюз за процесуално представителство независимо от това, че договорът е сключен с адвокатско дружество. Съгласно чл. 72 от закона всеки съдружник отговаря лично за вредите, причинени на клиента. Дружеството отговаря солидарно със съдружника до размера на направените вноски.

Следователно адвокатите, които членуват в адвокатско дружество, също осъществяват стопанска дейност, като носят риска от упражняването на дейността. Въз основа на гореизложеното може да бъде направено заключението, че адвокатите, които са съдружници в адвокатско дружество, не загубват качеството си на „предприятия“ по смисъла на конкурентното право в случаите, в които те могат да продължат да осъществяват самостоятелно дейността си, вкл. и чрез превъзлагане извършването на определени услуги от страна на адвокатското дружество, което също представлява „предприятие“ съгласно правото на конкуренцията.

### *3.3.4. Конкурендноправен статут на адвокатурата*

Както бе споменато по-горе, освен спрямо „предприятия”, правото на конкуренцията се прилага и спрямо „сдруженията на предприятия”, които могат да бъдат всякакви сдружения на професионална основа и други форми на сдружение на независими предприятия, които не осъществяват отделно самостоятелна стопанска дейност и съответно не разпределят печалба. Според практиката на СЕС професионална организация действа като сдружение на предприятия по смисъла на конкурентното право, когато регулира стопанското поведение на членовете си, без значение дали професионалната организация има публичноправен статут предвид възложените ѝ функции съгласно съответното законодателство.

Съгласно чл. 134 от КРБ адвокатурата е свободна, независима и самоуправляваща се, като нейните организация и ред на дейност се уреждат със закон. В национален мащаб ЗАДв определя като висши органи на адвокатурата Общото събрание на адвокатите от страната, Висшия адвокатски съвет, Висшия контролен съвет и Висшия дисциплинарен съвет.

Съгласно нормата на чл. 117 от ЗАДв ВАДвС е юридическо лице, което се състои от петнадесет членове и десет резервни членове. За членове на Висшия адвокатски съвет могат да бъдат избирани членове на адвокатски колегии, които имат най-малко 15 години адвокатски стаж. Членовете на ВАДвС се избират от общото събрание на адвокатите от страната. Общото събрание на адвокатите от страната се състои от представители на адвокатските колегии при норма на представителство един делегат на 40 адвокати.

Разпоредбата на чл. 121 от закона оправомощава ВАДвС да издава наредбите, предвидени в ЗАДв., и да приема Етичния кодекс на адвоката. Според чл. 122, ал. 1 от закона ВАДвС свиква и провежда общо събрание на адвокатите от страната и подготвя и представя отчет пред него; определя встъпителните вноски и годишните вноски на адвокатите за бюджета на ВАДвС въз основа на продължителността на адвокатския стаж; произнася се по жалби срещу избори на органи на адвокатски съвети; произнася се по жалби срещу решения на общи събрания на адвокатската колегия и срещу решения на адвокатски съвети; произнася се по жалби срещу решения на адвокатските съвети относно допускането до изпит на адвокати и младши адвокати и срещу отказа за вписване в единните регистри; изготвя образци за документи и книжата на адвокатските колегии и адвокатските съвети, които се водят от адвокатските съвети, и образци на протоколите на избирателната комисия и изборното бюро; поддържа единните регистри на адвокатите, на младшите адвокати и на адвокатските дружества; води Единния регистър на чуждестранните адвокати, на които е признато правото да се явяват като защитници пред български съд; организира център за обучение на адвокати и определя условията и програмите за обучение за повишаване на квалификацията им; дава становище по проекти за нормативни актове и прави предложения за усъвършенстване на законодателството; прави предложения до председателя на Върховния касационен съд и до председателя на Върховния административен съд за издаване на тълкувателни



решения и изготвя становища по тях и др. Решенията на ВАДвС са задължителни за адвокатите и органите на адвокатурата.

Разпоредбата на чл. 78 от ЗАдв предвижда, че адвокатите членуват в адвокатска колегия. Адвокатската колегия е юридическо лице и се състои от вписаните в регистрите ѝ адвокати и адвокати от Европейския съюз. Според чл. 78, ал. 3 от закона Висшият адвокатски съвет с решение определя районите и седалищата на адвокатските колегии, както и тяхното преобразуване и закриване. Органите на адвокатската колегия са: общо събрание, адвокатски съвет, контролен съвет, дисциплинарен съд и председател на адвокатската колегия. Законът с нормата на чл. 89 от ЗАдв възлага на адвокатските съвети по места управление на адвокатурата в съответния район, като предоставя следните функции: да ръководи работата на съответната адвокатска колегия, свиква общите събрания и изпълнява техните решения; да защитава професионалните права, честта и достойнството на членовете на съответната колегия; да организира и провежда изпита за кандидати за адвокати и младши адвокати и вписва адвокатите и младшите адвокати в съответната адвокатура; да следи за изпълнение на задълженията на членовете на колегията и др.

Въз основа на гореизложеното, може да бъде направено заключението, че лицата, упражняващи адвокатска професия, влизат в членствено правоотношение с адвокатурата, чрез вписването им в нейните териториални звена – отделните адвокатски колегии. С оглед на това, че адвокатурата обединява лицата, упражняващи адвокатска професия, които представляват „предприятия“ по смисъла на конкурентното право, то може да бъде направено заключението, че самата адвокатура представлява „сдружение на предприятия“, спрямо което също са приложими правилата на конкуренцията. Адвокатурата чрез своите териториални звена – адвокатските колегии, представлява национално сдружение на професионална основа, което не осъществява самостоятелно стопанска дейност и съответно не разпределя печалба, но обединява независими предприятия и защитава техните колективни интереси, в т.ч. и тези, които са свързани с осъществяваната от тях стопанска дейност на съответния пазар. Като органи на управление на адвокатурата ЗАдв определя Общото събрание на адвокатите от страната, Висшият адвокатски съвет, Висшият контролен съвет и Висшият дисциплинарен съвет. По силата на нормативната уредба на ВАДвС е възложено да упражнява публичноправните функции на адвокатурата, свързани с регулирането на адвокатската дейност в страната.

#### **4. Ефект на нормативната уредба върху конкуренцията**

##### ***4.1. Навлизане на пазара на предоставяне на адвокатски услуги***

*4.1.1. Изискването за полагане на изпит пред Висшият адвокатски съвет по §74 от Проекта на ЗИД на ЗАдв*

В §74 от Проекта на ЗИД на ЗАдв се предлага създаване на нова т. 15 на чл. 122, ал. 1, с която да се предвиди правомощие на Висшият адвокатски съвет да

организира и провежда изпита за кандидати за адвокати и младши адвокати. Понастоящем, съгласно чл. 89, т. 3 от ЗАДв адвокатският съвет към съответната адвокатска колегия организира и провежда изпита за кандидати за адвокати и младши адвокати и вписва адвокатите и младшите адвокати. С Проекта на ЗИД на ЗАДв (§43) се предвижда тази точка да бъде заличена, като се създаде нова т. 3а в същия член, съгласно която адвокатският съвет вписва и отписва адвокатите, младши адвокатите и адвокатските сътрудници и временното преустановяване упражняването на адвокатската професия. На практика с предложените изменения организирането и провеждането на изпита за кандидати за адвокати и младши адвокати преминава от адвокатския съвет на съответната адвокатска колегия към Висшия адвокатски съвет. В мотивите към законопроекта се посочва, че по този начин ще се гарантира, че в адвокатските колегии ще членуват висококвалифицирани юристи, които притежават необходимите нравствени и професионални качества за издигане нивото на професията.

Мотивите за предложеното изменение са аналогични на тези, с които при приемането на действащия ЗАДв е въведен изпит като условие за вписване в регистъра на съответната адвокатска колегия. В мотивите към ЗАДв се посочва, че на практика неограниченият достъп, без изискване за наличието на каквито и да било критерии при вписване на кандидата в адвокатската колегия, е позволил в адвокатската професия да влязат юристи с недостатъчна квалификация, подготовка и компетентност – безусловно необходими предпоставки за осъществяване отговорните цели на адвокатската професия. Наличието на аналогичен мотив повече от 10 години след приемането на ЗАДв свидетелства за това, че въвеждането на изпит като условие за вписване в регистъра на съответната адвокатска колегия не е изпълнило целта си.

В контекста на гореизложеното, следва да се посочи, че сред основните ограничения на конкуренцията в областта на свободните професии са бариерите за навлизане на нови участници на пазара. Тези бариери обикновено са свързани с изисквания за придобита образователна степен и професионален стаж (т.нар. качествени ограничения на конкуренцията). В много случаи бариерите за навлизане на пазара се съчетават с наличие на изключителни права за извършване на определени услуги. Този вид ограничения на конкуренцията преследват легитимната цел за осигуряване на високо качество на извършваните услуги в сферата на свободните професии, които се характеризират с високо ниво на сложност и обществена отговорност. Качествените ограничения за навлизане на пазара гарантират, че само лица, притежаващи необходимата квалификация, могат да извършват определени дейности, което, от своя страна, осигурява на потребителите необходимата степен на защита и сигурност, че получените от тях услуги ще притежават определено качество.

От друга страна, обаче, качествените ограничения водят до намаляване на броя на участниците на пазара и, сами по себе си, не гарантират задължително доброто качество на извършваната услуга. Вместо това намаленият брой участници на пазара би могъл да доведе до по-високи цени, които не са свързани с по-високо

качество на предлаганите услуги. Възможно е дори по-малкият брой практикуващи да доведе до липса на стимул да се предоставят услуги с високо качество, което, в крайна сметка, би имало точно обратния на целения ефект, а именно – понижаване на качеството. В този смисъл, от изключителна важност е да се постигне баланс между защитата на свободната конкуренция на пазара и постигането на определени цели от обществено значение като гарантиране на качеството на адвокатските услуги.

Като се има предвид, от една страна, изискването за извършване на дейност като адвокат, предвидено в чл. 4, ал. 1, т. 4, а именно – полагане на изпит, и, от друга страна, провеждането на този изпит за кандидати за адвокати и младши адвокати от страна на адвокатския съвет към съответната адвокатска колегия или съгласно Проекта на ЗИД на ЗАДв от Висшия адвокатски съвет пред комисия, съставена от петима членове адвокати (чл. 8, ал. 1 от ЗАДв), това означава, че на практика реално функциониращите на пазара участници определят дали потенциалните им конкуренти да навлязат на същия. Това създава условия за необективност при провеждането на изпита и дава възможност за завишаване на бариерите за навлизане на пазара, до ниво, което е над пропорционално необходимото за постигане на целта само достатъчно квалифицирани доставчици на адвокатски услуги да могат да осъществяват дейност. По този начин се създават ограничения пред конкуренцията, изразяващи се във възможност за затваряне на пазара, издигане на необосновани бариери за навлизане на пазара и в крайна сметка – ограничаване на броя или кръга от пазарни участници.

При условие, че се прецени, че провеждането на изпит е необходимо и пропорционално условие за допускане на новонавлизащи участници, би следвало да се осигури процедура, която да създава условия за обективно и безпристрастно оценяване на желаещите да осъществяват адвокатска дейност. За да се избегнат негативните ефекти върху конкуренцията, произтичащи от това, че действащи адвокати преценяват дали потенциалните им конкуренти да навлязат на пазара, би могло да се създаде модел, при който комисията, която оценява кандидатите, да бъде съставена не само от адвокати, но и от представители на Министерство на правосъдието, съдии, прокурори, университетски преподаватели по право. Такъв подход е възприет в някои страни членки на ЕС като Естония, Латвия. С цел допълнително гарантиране на обективност правилата за провеждане на изпитите би следвало да се утвърждават от Министерството на правосъдието, както е в Испания.

Въз основа на гореизложеното, КЗК счита, че бариерите за навлизане на пазара не трябва да са по-високи от необходимото за гарантиране, че адвокатските услуги ще бъдат извършвани само от лица с необходимата квалификация. При условие че държавните органи, компетентни в законодателния процес, все пак преценят, че провеждането на изпит е необходимо условие за навлизане на пазара на адвокатски услуги, негативните ефекти за конкуренцията, произтичащи от това, че действащи адвокати преценяват дали да предоставят достъп на конкурентите си

до пазара, следва да бъдат премахнати, като се осигурят условия за обективност при провеждането на тези изпити чрез съставянето на изпитните комисии не само от адвокати и чрез засилена роля на Министерството на правосъдието в процеса по отварянето на пазара към потенциална конкуренция.

#### *4.1.2. Изискванията за вписване като младши адвокат по §8 от Проекта на ЗИД на ЗЗК*

С §8 от законопроекта се предвижда изменение на чл. 20, ал. 1 от ЗАдв. С изменението се предлага правоспособен юрист с адвокатски стаж под 2 години да може да се впише като младши адвокат.

С настоящата редакция на чл. 20 от ЗАдв се дава възможност на правоспособен юрист с юридически стаж под 2 години, отговарящ на останалите условия за вписване като адвокат, да бъде вписан като младши адвокат. Разпоредбата има за цел лица, които въпреки че не притежават достатъчен юридически опит, да бъдат допуснати до пазара на адвокатски услуги, със съответните обосновани ограничения при упражняване на дейността.

С предложението по §8 от Проекта на ЗИД на ЗАдв се променя изцяло целта на настоящата редакция на чл. 20 и на фигурата младши адвокат. Практически изменението предвижда лица с дългогодишен юридически стаж, независимо от продължителността му, да могат да се впишат само като младши адвокати. По същество това представлява ограничение на правото на свободна стопанска инициатива и пълноценно упражняване на адвокатската професия.

Докато с оглед сега действащата редакция на чл. 20 фигурата на младши адвокат има за цел да компенсира липсата на достатъчно професионален опит, то с така предложеното изменение фигурата на младшия адвокат би се превърнала в ограничение за висококвалифицирани и опитни юристи с дългогодишен юридически стаж, като например бивши съдии, прокурори, висши държавни служители и други, да упражняват пълния обем от правата на адвокат. От гледна точка на конкурентното право това представлява необосновано затваряне на пазара за срок от две години за лица, които вече притежават значителен опит и правна квалификация да извършват адвокатска дейност самостоятелно и независимо.

#### *4.1.3. Вписване като адвокат без полагане на предвидения в законодателството изпит по §5 от Проекта на ЗИД на ЗАдв*

С предложението се предвижда без полагане на изпит да се вписват лица, които са хабилизирани научни работници по правни науки, и лица, които имат 10 години адвокатски стаж. За сравнение сега действащата разпоредба на чл. 6, ал. 3 от ЗАдв предвижда без полагане на изпит да се вписват кандидати с образователна и научна степен „доктор по право“, както и лицата, които имат юридически стаж повече от 5 години.

Ако се приеме изискването за полагане на изпит като целесъобразно ограничение, с оглед да не се допускат на пазара неопитни и неквалифицирани доставчици на адвокатски услуги, то така направеното предложение за изменение на чл. 6, ал. 3 от ЗАдв е необосновано.

Предложението за изменение на чл. 6, ал. 3 от ЗАДВ предвижда, на първо място, да отпадне възможността без изпит да се вписват в адвокатския регистър лица, които притежават образователна и научна степен „доктор по право“, а вместо това без изпит да се вписват хабилитирани научни работници по правни науки. Докторантурата е основна форма за организирана подготовка на висококвалифицирани кадри и следва лицата, които притежават научна степен „доктор по право“, да продължат да се вписват без изпит. Обвързването на възможността за вписване без изпит със заемането на академична длъжност е неоправдано ограничение за навлизане на пазара на квалифицирани лица, доколкото хабилитирани научни работници могат да бъдат лица, притежаващи научна степен „доктор по право“, а самата хабилитация има отношение към упражняването на университетска преподавателска дейност и е предпоставка за заемането на академична длъжност доцент и професор.

Изменението, с което се предлага заместване на 5-годишния юридически стаж с 10-годишен адвокатски стаж като предпоставка за придобиване качество на адвокат, също би се оказало необоснована бариера за навлизане на квалифицирани лица на съответния пазар. Съгласно Закона за съдебната власт<sup>29</sup> за юридически стаж се зачита стажът, придобит на длъжност или професия, за която се изисква висше юридическо образование – напр. съдия, прокурор, следовател, съдебен изпълнител, конституционен съдия и др., включително и адвокат.

Необосновано е разделението на адвокатски и юридически стаж, доколкото предпоставка за придобиване на права на адвокат и за заемане на длъжностите, прослуженото време по които се счита за юридически стаж, е висше юридическо образование. Освен това времето, през което се упражнява адвокатска професия, също се счита за юридически стаж. Също така следва да се има предвид, че хипотезата за вписване без изпит при наличие на 10-годишен адвокатски стаж ще намери приложение в изключително редки случаи.

Поради горното, така предложеното изменение ще ограничи навлизането на пазара на адвокатски услуги на лица с еднакъв образователен ценз и стаж в областта на юридическите услуги като този на вече навлезлите на пазара адвокати, като на практика реалните участници на пазара ще бъдат поставени в необосновано привилегировано положение спрямо потенциалните им конкуренти.

Неоснователно от гледна точка на конкуренцията е предложеното изменение с §4 от законопроекта на чл. 5, ал. 2, т. 5 от ЗАДВ, с което се предвижда като адвокат да не може да се впише лице, лишено от правоспособност като нотариус или частен съдебен изпълнител не само за срока на лишаването, но и две години след това. По същество това изменение също би довело до създаване на необоснована бариера за навлизане на пазара, доколкото с него на практика се наказва повторно едно лице, което веднъж вече е наказано с лишаване от право да извършва дейност като нотариус, частен съдебен изпълнител и адвокат за определен срок, и втори път още две години след изтърпяване на наказанието да не може да упражнява адвокатска професия, а същевременно ще може да упражнява професията, във връзка с която

<sup>29</sup> Чл. 164, ал. 8-10 от Закона за съдебната власт

първоначално е било наказано. Това ограничение на правоспособността на лице, изтърпяло наказанието си, представлява необосновано ограничение на свободната стопанска инициатива.

#### *4.1.4. Изменения относно забраната за рекламиране дейността на адвоката по §22 от Проекта на ЗИД на ЗАДв*

С §22 от Проекта на ЗИД на ЗАДв се предлага допълване и доуточняване на текста на чл. 42 от ЗАДв, регламентиращ, че „адвокатът или адвокатът от Европейския съюз не може да рекламира своята дейност и да използва средства за привличане на клиенти, несъвместими с разпоредбите на този закон и с правилата на адвокатската етика.“ С §22 от Проекта се предлага нормата да придобие следната редакция: „Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз не може да рекламира своята дейност и да използва средства за привличане на клиенти, несъвместими с разпоредбите на този закон и с правилата на адвокатската етика, *включително изявления или изписване на текстове, свързани с качеството на работа, обема и успеха на практиката в сравнение с други адвокати и в сравнение с размера на адвокатското възнаграждение.*“

При оценката на съответствието на предложението по §22 от Проекта на ЗИД на ЗАДв с правилата на конкуренцията, на първо място, следва да се анализира какво е влиянието на самата забрана за рекламиране дейността на адвоката, предвидена в чл. 42 от ЗАДв, върху конкуренцията на пазара.

В свое решение<sup>30</sup> Комисията приема, че рекламирането на дадена услуга може да има ключова роля за повишаване информираността на потребителя. То може да улесни желаещия да получи определена услуга в това къде да я намери, към кого от многото професионалисти да се обърне, а когато става дума за пазар без фиксирани цени, рекламата има важно значение и за ценовото ориентиране на потребителя.

В същото време някои ограничения по отношение на рекламата имат за цел да защитят потребителите от рекламни послания, които не са в състояние да допринесат за тяхната по-добра ориентираност на пазара, а по-скоро биха ги объркали или заблудили. Пример за това е забраната за т.нар. сравнителна и/или заблуждаваща реклама, регламентирана в ЗЗК.

От друга гледна точка, ограниченията в рекламирането могат да се разглеждат и като бариери за навлизане на пазара или като ограничение на възможността на пазарните агенти да се конкурират ефективно. Подобни ограничения са изцяло в интерес на съществуващите реални участници на пазара, които вече са изградили своя схема за разпознаване от страна на потребителите и са в състояние да обезсмислят усилията на новонавлизащите лица да се позиционират на съответния пазар чрез промоция на своите стоки и услуги. Забраната за рекламиране дейността на адвоката засилва негативния ефект за конкуренцията от наличието на условие за полагане на изпит за вписване в адвокатската колегия.

---

<sup>30</sup> Решение № 236/2006 г. на КЗК

Тенденцията в европейски мащаб е намаляване ограниченията за рекламиране в областта на свободните професии. Поради тази причина тези рестриктивни мерки би следвало да отпаднат, тъй като не са пропорционални на преследваната от тях цел. Освен това дотолкова, доколкото този режим на рестрикции в проконкурентното поведение на предприятията би могъл да доведе до ограничаване на конкуренцията, следва да се премахнат всички забрани, чието съществуване е неоправдано от гледна точка на правото на конкуренцията. Като пример за държави, в чието национално законодателство е премахната забраната за рекламиране на адвокатската професия, могат да бъдат посочени държави с дълга история и успешно развитие в условията на пазарна икономика, като например Обединеното кралство (през 1970 г.) и Дания (през 1990 г.).

Въз основа на гореизложеното КЗК е на мнение, че забраната за рекламиране дейността на адвоката необосновано затруднява процеса на ефективната конкуренция на пазара на адвокатски услуги в страната. В този смисъл и допълнението на нормата на чл. 42 от ЗАДв с §22 от Проекта на ЗИД на ЗАДв също би имало антиконкурентен ефект. Премахването на забраната би било от съществена полза за потребителите и тяхната осведоменост, което би стимулирало рационалното потребителско поведение при избор на доставчик на адвокатски услуги. Предоставянето на възможност за рекламиране на услугите, предоставяни от адвокат, би допринесло за по-голяма прозрачност и по-лесни начини за набиране на информация относно функционирането на съответния пазар.

## **4.2. Обхват на адвокатската дейност**

*4.2.1. Предоставянето на изключителни права на адвокатите с §12 от Проекта на ЗИД на ЗАДв, във връзка с предвидената административнонаказателна отговорност по §91 от Проекта на ЗИД на ЗАДв*

С §12 от ЗИД на ЗАДв се предлага разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от ЗАДв да се измени по следния начин:

*„(1) Упражняването на адвокатска професия е дейност по възлагане от клиент, която включва:*

- 1. представителство и защита на правата и законните интереси на лица пред органите на съдебната власт, разследващите органи, административните органи и служби, физически и юридически лица и др.;*
- 2. изготвяне на заявления, иски, молби, тължби, жалби, отговори, молби, спогодби и др.;*
- 3. устни и писмени консултации, устни и писмени становища по правни въпроси;*
- 4. справки в съдилища, прокуратури, полиция, арбитражи, съдебни изпълнители, нотариуси, административни органи и получаване на документи от тях;*
- 5. изготвяне на договори, проекти за нотариални актове и завещания, нотариални покани, заявления за приемане и за отказ от наследство, пълномощни;*
- 6. изпълнение на завещания;*

7. управление на имущество, пазене на описано или дадено в обезпечение имущество;
8. изготвяне и подаване на книжа за вписване в имотния, търговския и други регистри;
9. извършване на всякакви други действия, свързани с правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физически и юридически лица.“

Видно от представеното в рамките на настоящото производство становище на ВАДвС, с горепосоченото предложение за изменение се предвижда разделяне на дейностите по чл. 24, ал. 1 от ЗАДв в пет групи, с които се разширява обхватът на предвидените в настоящата редакция на закона дейности, включени в адвокатската професия. Редно е също така да се отбележи, че дейностите по §12 от ЗИД на ЗАДв са изброени примерно и неизчерпателно.

Адвокатската професия се състои в предлагането и извършването на многообразни услуги. Следва да се има предвид, че изброените в чл. 24, ал. 1 от Проекта на ЗИД на ЗАДв услуги се предлагат и от други доставчици, опериращи на свързани или съседни пазари, като например – дипломираните експерт-счетоводители, нотариусите и др. Така например, за даването на консултация или изготвянето на становище в областта на данъчното право, клиентите могат да се обърнат както към адвокат, така и към дипломиран експерт-счетоводител или друг правоспособен юрист. Изготвянето на заявления, искиви молби, тълкувания и т.н. може да бъде извършено както от адвокат, така и от юристи, юрисконсулти, дипломирани експерт-счетоводители и всяко друго лице, което разполага с квалификация в съответната област. Следователно, обхватът на чл. 24, ал. 1 от Проекта на ЗИД на ЗАДв оказва влияние върху други пазари, на които доставчици с различни професии могат да се конкурират. Поради тази причина, извършването на услугите по чл. 24, ал. 1 от ЗАДв не следва да бъде ограничено единствено до лица, упражняващи адвокатска професия, тъй като това ще доведе до неприемливи ограничения на стопанската дейност на останалите предприятия на съответните пазари.

В §91 от ЗИД на ЗАДв е предвидено създаването на нова Глава петнадесета в закона, озаглавена „Административнонаказателни разпоредби“, със следното съдържание:

*„Чл. 150. (1) Лице, което извършва или предлага извършването на адвокатска дейност по чл. 24, без да е вписано в регистъра на адвокатска колегия, се наказва с глоба от 1 000 до 2 000 лева или имуществена санкция от 2 000 до 5 000 лева, ако не подлежи на по-тежко наказание.*

*(2) При повторно нарушение наказанието е глоба от 2 000 до 5 000 лева или имуществена санкция от 5 000 до 10 000 лева.*

*(3) Нарушението е повторно, когато е извършено в едногодишен срок от влизане в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за същото нарушение.*

Видно от предложената нова разпоредба на чл. 150, ал. 1 от ЗАДв лице, което не е вписано в регистъра на адвокатска колегия и което извършва някоя от



изброените в чл. 24 от ЗАдв дейности, подлежи на административно наказание. КЗК е на мнение, че тази разпоредба е с ограничителен характер и на практика забранява на лицата, които разполагат с необходимите знания и компетентност, да предоставят изброените в чл. 24, ал. 1 от ЗАдв услуги. Както бе установено по-горе, адвокатите могат да се конкурират с лица, упражняващи други професии, при предоставянето на услугите по чл. 24, ал. 1 от ЗАдв. За да се постигне ефективен и работещ процес на конкуренция между всички участници на пазара, не бива да съществуват ограничения, които могат да повлияват възпиращо за част от пазарните агенти. Систематическото и логическо тълкуване на разпоредбите от предложената нова Глава петнадесета на закона без съмнение налага извода, че с нея се забранява на лицата, упражняващи професия, различна от адвокатската, да предлагат услугите по чл. 24, ал. 1 от ЗАдв. По този начин, поради взаимовръзката между двете разглеждани разпоредби, се достига до положение, при което въпреки че в чл. 24, ал. 1 изрично не се съдържа подобно ограничение, на практика всички дейности, включени в нейния обхват съгласно предлаганото изменение, се възлагат изключително на лицата, упражняващи адвокатската професия. В този смисъл, КЗК напълно споделя изразените в сигнала на Българската стопанска камара, както и в преобладаващата част от постъпилите становища, съображения.

Разширяването обхвата на адвокатската професия посредством включване като адвокатски услуги на дейности, които попадат в сферата и на други професии, не е от естество да ограничи конкуренцията само при условие, че не се препятства възможността различните доставчици на тези услуги да се конкурират свободно при предлагането им на потребителите. КЗК е на мнение, че клиентите и потребителите следва да са в състояние да избират свободно между лицата, упражняващи различни професии, за извършването на желаната от тях комплексна услуга. Принципното становище на Комисията е, че колкото по-широк е кръгът на доставчиците на дадена услуга, толкова по-големи са възможностите на клиентите и потребителите да изберат доставчик, който предлага услуги с най-добро качество на възможно най-ниска цена. Именно наличието на по-големи възможности на клиентите и потребителите за избор на доставчици е един от основните индикатори за наличие на ефективен процес на конкуренция на определен пазар.

В този контекст, КЗК намира за недопустимо разпоредбата на чл. 150, ал. 1 от ЗАдв, във връзка с чл. 24, ал. 1 от ЗАдв да въвежда ограничение относно качеството на доставчика на изброените в последната разпоредба услуги, тъй като по силата на други закони лица, упражняващи различна от адвокатската професия, могат да предоставят същите по обхват услуги. Ето защо, допълнената разпоредба на чл. 24, ал. 1 от ЗАдв следва по никакъв начин да не поставя изискване за доставчиците на тези услуги да разполагат с адвокатска правоспособност. В тази връзка, КЗК счита, че предложената административно-наказателна отговорност за извършване на услугите по чл. 24, ал. 1 от ЗАдв представлява законова забрана тези услуги да бъдат извършвани и от други лица, които не са вписани в регистъра на адвокатска колегия.

Не по-малко проблематично от гледна точка на конкуренция е предвиденото в разпоредбата на чл. 151, ал. 1 и 2 от ЗАдв, според която актовете за нарушения и наказателните постановления ще се издават от адвокати, които са преки конкуренти на лицата без адвокатска правоспособност, предлагащи съответните услуги по чл. 24, ал. 1 от ЗАдв. Както бе посочено по-горе в настоящия анализ услугите по чл. 24, ал. 1 от ЗАдв се предлагат и от други доставчици, с което разпоредбата оказва влияние върху други, свързани или съседни, пазари, на които могат да се конкурират множество участници с различна професионална специализация. Предложената нова правна уредба в §91 от ЗИД на ЗАдв на практика би довела до недопустимо оправомощаване на част от предприятията на пазара да наказват по административен ред своите конкуренти за това, че са доставили услуги, чрез които се включват в процеса на пазарната конкуренция. Подобно овластяване с административно-наказателни правомощия на част от предприятията на пазара представлява ограничение за конкуренцията, което е от естество да затвори пазара и да изключи ефективния конкурентен натиск от страна на доставчици, предлагащи взаимозаменяеми стоки и услуги. Освен това, разпоредбата на предложени нов чл. 153 от ЗАдв вменява задължение на широк кръг субекти - от държавни органи до физически и юридически лица, да следят за нарушения по чл. 150 от ЗАдв и да информират съответната адвокатска колегия за тях. ЗИД на ЗАдв не предвижда налагането на санкция за неизпълнението на това задължение, поради което може да се направи извод, че то няма императивен характер. Въпреки това, КЗК е на мнение, че с оглед тежестта на възможните нарушения, разпоредбата на чл. 153 от ЗАдв поставя необосновани очаквания и тежест върху посочените в нея субекти.

КЗК не споделя изложените в становището на ВАДвС примери за овластяването на други съсловни организации да налагат административни наказания. Посоченият пример с чл. 40, ал. 2 и ал. 3 от Закона за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина е относим единствено за лекарите и лекарите по дентална медицина, които носят отговорност за нарушения, допуснати при изпълнение на професионалните им задължения. Съгласно чл. 3, ал. 1 от закона всички лекари и лекари по дентална медицина, които упражняват професията си, членуват в БЛС, съответно в БЗС. Следователно, лицата, които могат да бъдат наказани по административен ред от органите на съсловната организация, са единствено и само нейните членове. Освен това, административна отговорност се носи не заради самото обстоятелство на извършването на определена стопанска дейност, а заради неспазване на правилата, предвидени в кодексите за професионална етика, от една страна, и неспазване на правилата за добра медицинска практика, от друга.

КЗК не споделя и посоченото в становището на ВАДвС, че по смисъла на Закона за енергетиката актосъставителите и наказващите органи са служители в частно търговско дружество. В хода на проучването по настоящото производство КЗК не установява действаща разпоредба от закона, която да подкрепя това твърдение. Съгласно чл. 225 от ЗЕ нарушенията по този закон се установяват с актове, съставени от упълномощени от министъра на енергетиката лица,

упълномощени от КЕВР лица или органите на Агенцията за държавна финансова инспекция. Наказателните постановления според вида на нарушението могат да бъдат издавани от председателя на КЕВР или от упълномощено от комисията длъжностно лице, от министъра на енергетиката или от упълномощено от него длъжностно лице, от директора на Агенцията за държавна финансова инспекция или от оправомощени от него длъжностни лица. Следователно лицата, оправомощени да съставят актове и да издават наказателни постановления, са или държавни органи, или изрично упълномощени от тях длъжностни лица, упражняващи властническа компетентност.

С оглед на гореизложеното, КЗК е на мнение, че предложението в §91 от ЗИД на ЗАДв за създаване на нова Глава петнадесета би довело до ограничение пред конкуренцията и свободната стопанска инициатива, поради което не следва да бъде приемано.

#### *4.2.2. Извършването на удостоверителни услуги от адвокатите по §15 от Проекта на ЗИД на ЗАДв.*

С §15 от Проекта на ЗИД на ЗАДв се предвижда създаването на нова ал. 2 в чл. 32 от закона, с която се предоставя право на адвокатите след съответна регистрация да удостоверяват подписите на частни документи и договори, които не подлежат на вписване, подписите и съдържанието на пълномощни по чл. 37 от Закона за задълженията и договорите, както и верността на преписи и извлечения от книжа и документи по ред, определен от министъра на правосъдието съвместно с Висшия адвокатски съвет. Съгласно действащото към момента законодателство в страната, а именно чл. 2, ал. 1 от ЗННД, извършването на горепосочените дейности е възложено на нотариусите.

При преценката какво ще бъде въздействието върху конкуренцията от предоставянето на право на адвокатите да извършват удостоверителни услуги, на първо място, следва да се определи дали предоставянето на услугата представлява „стопанска дейност“. Извършването на удостоверителни услуги съгласно Проекта на ЗИД на ЗАДв представлява предлагането на услуга по удостоверяване на подписите и съдържанието на частни документи и договори, неподлежащи на вписване, подписите и съдържанието на пълномощни, както и верността на преписи и извлечения от книжа и документи по определен ред. Тази дейност е част от нотариалните дейности, възложени на нотариусите.

В своята досегашна практика<sup>31</sup> Комисията вече е имала възможност да се произнесе, че дейността на нотариусите има стопански характер. Според КЗК това заключение не може да бъде променено нито от факта, че извършването на нотариалните дейности е възложено на нотариусите от държавата, нито от сложността и техническото естество на услугите, които предлагат. Според КЗК въпреки че упражняването на публични функции не е стопанска дейност<sup>32</sup>, едно и също лице може едновременно да извършва дейност, която да е отчасти стопанска и

<sup>31</sup> Решение № 236/26.10.2006 г. на КЗК

<sup>32</sup> Решение на Съда на ЕО (СЕО) С – 364/92 [1994] Eurocontrol, par. 30; и Решение на СЕО С-343/95 [1997], *Calì e Figli*, paras 22-23

отчасти да представлява изпълнение на публични функции<sup>33</sup>. Само по отношение на тази част от дейността, която има характер на стопанска дейност, съответният доставчик на услуги представлява „предприятие”, спрямо което се прилагат правилата на конкуренцията. По отношение на дейностите, посочени в §15 от Проекта на ЗИД на ЗАДв, може да бъде прието, че спадат към дейностите, които имат стопански характер. Това е така, тъй като извършването на изброените удостоверителни услуги представлява съдействие за лицата да упражнят дадено право, което те вече притежават. В този смисъл са и заключенията на Съда на Европейския съюз (СЕС)<sup>34</sup>, който приема, че извършването на удостоверителна дейност от нотариусите не представлява упражняване на публични функции. Според СЕС: „...Всъщност в предвидените в закона граници страните сами определят обхвата на правата и задълженията си и свободно установяват клаузите, с които искат да се обвържат, когато представят дадена сделка за нотариално удостоверяване. Поради това участието на нотариуса предполага предварителното съгласие или съпадение на волеизявленията на страните. Освен това нотариусът не може едностранно да промени сделката, която следва да удостовери, без преди това да е получил съгласието на страните. Следователно сама по себе си възложената на нотариусите удостоверителна дейност не предполага пряко и конкретно участие в упражняването на публична власт по смисъла на член 45, първа алинея ДФЕС?”.<sup>35</sup> Едновременно с това съдът приема, че нотариусите осъществяват дейност в условията на конкуренция, което не е присъщо на упражняването на публична власт. СЕС изразява и мнението, че „Преследването на цел от общ интерес само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че дадена дейност е пряко и конкретно свързана с упражняването на публична власт. Всъщност безспорно е, че по отношение на дейностите, извършвани в рамките на различни регламентирани професии, националните правни системи често предвиждат задължение за съответните лица да преследват подобна цел, без обаче извършването на тези дейности да съставлява упражняване на публична власт.”<sup>36</sup>

На следващо място, е необходимо да се разгледат и конкретните удостоверителни услуги, които се предлага да бъдат извършвани от адвокатите. Според предложението след съответната регистрация адвокатите ще имат правото да удостоверяват подписите на частни документи и договори, които не подлежат на вписване. Документите, които подлежат на вписване, са изрично посочени в чл. 4 от Правилника за вписванията<sup>37</sup>. Сред тях попадат всички актове, с които се прехвърля правото на собственост – продажба, дарение, замяна, даване вместо

<sup>33</sup> Такъв е случаят с държавното бюро за намиране на работа в Решение на СЕО С-41/90[1991] *Höfner*, para 21, с летищните власти в Решение на СЕО С-82/01 P [2002] *Aéroports de Paris* и с управата на град Триер в Решение на СЕО С-475/99 [2001] *Ambulanz Glöckner*

<sup>34</sup> Решения на СЕС по казуси С-47/08, С-50/08, С-51/08, С-53/08, С-54/08, С-61/08 and С-52/08, *Commission v Belgium, France, Luxembourg, Austria, Germany, Greece and Portugal*

<sup>35</sup> Виж. т. 90-92 от Решението на СЕС

<sup>36</sup> Виж. т. 96 от Решението на СЕС

<sup>37</sup> Одобрен с ПМС № 1486 от 13.12.1951 г., Обн. ДВ. бр.101 от 18 Декември 1951г., изм. и доп. ДВ. бр.92 от 7 Ноември 2014г.

изпълнение и др.; актовете за отказване от вещни права върху недвижими имоти (чл. 100 от Закона за собствеността); спогодбите по спорове относно актове, които подлежат на вписване; договорите, с които се прехвърля наследство (чл. 212 ЗЗД) и др. Подлежащи на вписване актове са посочени и в други нормативни актове, като например в Закона за устройство на територията и Търговския закон. Основната цел на вписването е осигуряването на публичност на подлежащите на вписване актове и противопоставимост на трети лица на законно придобити граждански и други права. Въз основа на изложеното може да бъде направено заключението, че предложението се отнася до предоставяне на право на адвокатите да извършват удостоверителни услуги по отношение на актове с по-малка обществена значимост.

Същевременно проектът на закона предвижда, че адвокатите ще имат правото да удостоверяват подписите и съдържанието на пълномощни по чл. 37 от Закона за задълженията и договорите /ЗЗД/. Съгласно чл. 37 от ЗЗД „Упълномощаването за сключване на договори, за които законът изисква особена форма, трябва да бъде дадено в същата форма; но ако договорът трябва да бъде сключен в нотариална форма, упълномощаването може да бъде направено и писмено с нотариално удостоверяване на подписа и съдържанието, извършени едновременно.“ Към категорията пълномощни, за които законът изисква нотариална форма, спадат например пълномощните за прехвърляне на недвижим имот или за учредяването на правото на строеж, надстрояване и пристрояване. Изискването по отношение на тези пълномощни е да са в писмена форма с нотариално удостоверяване на подписа и съдържанието им, т.е. разпоредбата на ЗИД на ЗАДв би засегнала и правни сделки с висока икономическа стойност на недвижимите имоти, чието извършване има съществено значение за правната сигурност.

Третата категория се отнася до удостоверяване верността на преписи и извлечения от книжа и документи. Съгласно чл. 591 от ГПК „при удостоверяване верността на препис от представени на нотариуса документи той е длъжен да сравни преписа с първообраза и да отрази в удостоверяването от кого е бил представен документът, от който е снет преписът, а също така дали преписът е снет от оригиналния документ или от друг препис и дали не е имало в тях зачерквания, добавки, поправки и други особености.“. Целта на този вид удостоверяване е да се докаже, че преписът има същото съдържание като оригиналния документ.

В сигнала на БСК и в част от получените становища в настоящото производство пред КЗК се посочва, че предоставянето на право на адвокатите да извършват посочените в §15 от законопроекта удостоверителни услуги е обществено неоправдано, увеличава правната несигурност, риска от измами и кражби. Посочва се, че тези права са в разрез с адвокатската професия, тъй като адвокатите винаги действат в защита на нечий частен интерес, докато нотариусите действат в обществен интерес. Същевременно не са предвидени контролни механизми за адвокатите при извършването на удостоверителни услуги, както е предвидено за нотариусите.

С оглед на предоставянето на право на адвокатите да извършват удостоверителни дейности, следва да се посочи, че тези действия са част от нотариалното производство, което по същество е гражданско охранително производство, наред с производството по установяване на факти, производството за обявяване на отсъствие или смърт, производството за обезсилване на ценни книги, регистърното производство и др. Чрез охранителните производства се оказва съдействие за упражняване на лични и имуществени права.

Нотариалното производство е несъдебно. Макар да не се развива пред съд, а пред едно частно лице, на което държавата е възложила извършването на функцията по удостоверяване, по отношение на него се прилагат общите принципи на гражданския процес. Нотариусът, подобно на съдия, действа в обществен интерес като едно трето независимо и безпристрастно лице. Адвокатът, от своя страна, е призван да действа преди всичко в частен интерес, защитавайки правата на своя клиент.

Също така нотариалните удостоверявания са писмени, свидетелстващи изявления на нарочни нотариални органи, издадени в пределите на тяхната компетентност и по реда, предвиден от закона, които установяват с обвързваща доказателствена сила удостоверените обстоятелства<sup>38</sup>. Нотариалните удостоверявания изпълняват функцията на превенция спрямо исковия процес, а в случаите когато такъв е налице, те представляват предварително подготвени, висококачествени доказателства, обезпечаващи установяването на истината в процеса.

В тази връзка, Комисията е на мнение, че предоставянето на право на адвокат да извършва посочените в §15 от законопроекта удостоверителни услуги ще доведе до създаване на правна несигурност. Поради това съществуващото в действащата нормативна уредба ограничение относно качеството на лицата, имащи право да извършват удостоверителни услуги, е оправдано от конкурентноправна гледна точка с оглед необходимостта от защита на обществения интерес.

С §14, т. 2 от Проекта на ЗИД на ЗАДв се предоставя право на адвокатите на достъп до Национална база данни „Население“, поддържана от МРРБ, както и до националния автоматизиран фонд на българските лични документи „Национален регистър на българските лични документи“, по ред и при условия, определени от Министерски съвет. Видно от мотивите към законопроекта предложението за предоставяне на такова право е свързано с §15 от Проекта на ЗИД на ЗАДв, предвиждащ възможността адвокатите да предоставят удостоверителни услуги на гражданите.

Доколкото Комисията счита, че предложението в §15 от законопроекта не е обществено оправдано, то не следва да се предоставят на адвокатите предвидените в §14, т. 2 от Проекта на ЗИД на ЗАДв правомощия.

---

<sup>38</sup> Така Сталев, Ж., *Българско гражданско процесуално право*, изд. Сиела, 2012 г.

### ***4.3. Забрана за съвместяване на адвокатската професия с длъжността изпълнителен член на съвета на директорите на АД по §4 от Проекта на ЗИД на ЗАДв***

С §4 от Проекта на ЗИД на ЗАДв се предлага изменение на нормата на чл. 5, ал. 2, т. 1 от закона. Действащата към момента разпоредба предвижда, че лице, което е търговец, управител в търговско дружество и изпълнителен директор на акционерно дружество, не може да бъде адвокат. С предложението за изменение на нормата думите „изпълнителен директор на акционерно дружество“ се заменят с „изпълнителен член на съвета на директорите на акционерно дружество“. С предложението терминологията, използвана в Закона за адвокатурата, реално се привежда в съответствие с Търговския закон. Както се посочва в Решение 1549/28.11.2005 г. по гражданско дело 1492/2005 г. на Върховния касационен съд, използваната в ЗАДв терминология се нуждае от изправително тълкуване и изпълнителен директор“ следва да се замести „с „изпълнителен член/ членове“.

От конкурентноправна гледна точка нормата на чл. 5, ал. 2, т. 1 от ЗАДв би могла да представлява ограничение на конкуренцията. Това е така, тъй като, от една страна, се ограничават дейностите, които могат да бъдат извършвани от адвокатите. По този начин лицата, упражняващи адвокатската професия, са ограничени във възможностите си да разширяват дейността си, което би довело до предоставянето на комплексно обслужване. От друга страна, нормата ограничава възможностите на предприятията сами да определят организационната си форма, като им се отнема правото независимо да избират кои лица да участват в управителните им органи. Според Насоките за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция, приети от КЗК<sup>39</sup>, тази норма от ЗАДв може да попадне към категориите ограничения на конкуренцията, които ограничават възможностите на предприятията да се конкурират ефективно помежду си. Едно такова ограничение стеснява кръга от лица, които биха заемали съответната позиция. Същевременно се ограничава правото на акционерите да изберат лицето, за което считат, че най-добре би могло да ръководи дейността на дружеството. Съгласно чл. 244 от Търговския закон, изпълнителните членове са тези, на които съветът на директорите възлага управлението на дружеството. Изборът на подходящи лица в управителните органи на дружеството е от изключителна важност, тъй като именно тези лица определят и водят търговската политика и дейност на дружеството. Те определят параметрите, по които предприятието ще се конкурира с останалите участници на съответния пазар.

Обикновено мотивите за въвеждане на подобни правила са да се гарантира избягването на конфликт на интереси и независимостта на участниците на пазара. В конкретния случай обаче се създава забрана за адвокатите да бъдат изпълнителни членове на съвет на директорите на акционерно дружество. Както вече бе посочено, изпълнителните членове са тези, които вземат пряко участие в управлението на дружеството и определят параметрите, по които предприятието ще се конкурира с останалите участници на пазара. Същевременно чл. 40, ал. 5 от ЗАДв създава

<sup>39</sup> Приети с Решение № 1777/20.12.2011 г. на КЗК.

задължение за адвокатите при изпълнение на професионалните си задължения да бъдат безкористни и независими. Законът задължава лицата, упражняващи адвокатска професия, да не допускат въздействие и влияние при осъществяване на дейността си както от своите лични интереси, така и от трети лица и техните интереси. В този смисъл, въпреки че съвместяването на качествата на адвокат и на изпълнителен член на съвета на директорите на акционерно дружество би могло да доведе в отделни случаи до конфликт на интереси при изпълнение на задълженията му, според Комисията тези случаи трябва да се разрешават *ad hoc*, като не е обосновано въвеждането на принципна законова забрана за подобно съвместяване.

#### **4.4. Възнаграждението за извършване на адвокатски услуги по §19 от Проекта на ЗИД на ЗАДв**

В §19 от ЗИД на ЗАДв се предвижда допълнение на чл. 36, ал. 2, съгласно което при уважаване на възражение за прекомерност на договореното възнаграждение съдът не може да присъди по-ниско от двукратния размер за същото, предвидено в наредба на Висшия адвокатски съвет. Съгласно чл. 36, ал. 2 от ЗАДв размерът на възнаграждението се определя в договор между адвоката или адвоката от Европейския съюз и клиента, като този размер трябва да бъде справедлив и обоснован и не може да бъде по-нисък от предвидения в наредба на Висшия адвокатски съвет размер за съответния вид работа. Съгласно чл. 132, т. 5 от ЗАДв уговарянето на възнаграждение от клиенти, по-ниско от предвиденото в наредбата на Висшия адвокатски съвет за съответния вид работа, представлява дисциплинарно нарушение.

С предложеното изменение, в допълнение към съществуващите минимални цени за адвокатски услуги, определени в наредба на Висшия адвокатски съвет, се създава второ ниво на минимални цени.

Съгласно Насоките на КЗК за оценка на съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция<sup>40</sup> разпоредбите, които регулират или оказват съществено влияние върху цените, принадлежат към категорията ограничения на конкуренцията, които ограничават възможностите на доставчиците да се конкурират. По този начин разглежданата разпоредба създава т.нар. *косвен контрол върху цените*, при който определянето им е възложено на определен орган или съсловна организация.

Едно от основните средства, чрез които участниците на даден пазар се конкурират, са цените. Цените представляват един от най-важните параметри на конкурентния процес на съответния пазар. Въвеждането на минимални цени води до непосредствено ограничаване на ценовата конкуренция на пазара. Нормално е всеки участник на пазара индивидуално, свободно и независимо да определя цените на услугите, които предлага. Моделът на конкуренцията се основава на естествените пазарни механизми, които определят възнаграждението за дейността на всеки един участник на съответния пазар въз основа на неговата квалификация,

<sup>40</sup> Приети с Решение № 1777/20.12.2011 г. на КЗК.



опит и качество на предлаганите от него услуги, както и степента на удовлетвореност на неговите клиенти и потребители.

Минималните цени оказват негативно влияние и върху участниците на пазара, които искат да навлязат на него, тъй като им отнемат възможността да приложат стратегия за навлизане на пазара чрез предлагане на услугите си на по-ниски цени в сравнение с утвърдените участници. При условие че има утвърдени участници на пазара, които предлагат услугите си на минимални цени, по-вероятно е потребителите на адвокатски услуги да изберат утвърден участник вместо новонавлизащ, който също предлага услугите си на определените минимални цени. По този начин се поставя бариера за навлизането на нови доставчици на тези услуги на пазара, като се ограничава техният брой и съответно – конкуренцията на него. Следователно, минималните цени защитават съществуващите участници на пазара и най-вече тези от тях, които са неефективни и нямат стимул да подобряват качеството на услугите, които предлагат.

Минималната цена не би била от полза дори за съществуващите участници на пазара. Ако се допусне хипотезата, че минималната цена е определена на ниво, което е над нивото, което би се получило в резултат на търсенето и предлагането, е възможно дори при наличие на минимални цени пазарът до известна степен да се приближи към равновесното си състояние, но не чрез понижаване на цените, а чрез намаляване на търсенето. Намаленото търсене би означавало в крайна сметка и по-малко приходи от стопанската дейност на самите адвокати.

Обикновено се счита, че минималната цена има за цел да гарантира спазването на определено равнище на качество. Но сама по себе си тя не може да бъде гаранция за качество. Наличието на минимални цени по никакъв начин не може да попречи на някои участници на пазара да понижават разходите си за сметка на качеството на услугите с цел да постигнат по-висока печалба при същата цена. Нещо повече, минималните цени биха могли да окажат негативно влияние върху качеството на предоставяните услуги, тъй като при гарантирано ниво на цените, а оттам и на печалба, някои от участниците на пазара не биха имали стимул да повишават качеството на предлаганите от тях услуги.

Трябва да се има предвид, че самото прилагане на по-ниски цени от отделни участници на пазара не е и не може да се счита за нелоялна конкуренция или за някакво друго нарушение на правилата на конкуренцията. Обичайният резултат от ефективната конкуренция е именно наличието на пазарни участници, които предлагат съответните продукти на по-ниски цени или по-голям избор от продукти или услуги за потребителите. В конкурентния процес успява най-ефективният участник на пазара, който съумява да предлага своите продукти при оптимизирани разходи и на конкурентни цени. В случай обаче, че прилаганите цени са толкова ниски, че не успяват да покрият разходите за производство и реализация на продуктите, те могат да попаднат в приложното поле на ЗЗК. Но дори и в тази хипотеза колективното или съгласуваното определяне на минимална цена на услугите не е оправдано, тъй като подобна цена по директен начин би подменила

модела на ефективна конкуренция на пазара и би довела да негативно засягане на благосъстоянието на потребителите.

В тази връзка следва да се подчертае, че Комисията е компетентна да разглежда т.нар. „хищническо ценообразуване“ (*predatory pricing*), при което предприятие с господстващо положение на пазара осъществява налагане на ниски цени, в резултат на което конкуренцията на пазара се ограничава чрез отслабване на пазарните позиции на конкурентите, изтласкване на реалните конкуренти извън пазара или ограничаване появата на нови конкуренти, след което предприятието „хищник“ е в състояние да повиши необезпокоявано цените на пазара, за да покрие претърпените загуби по времето, когато е прилагало „хищническите цени“. Описаното поведение се приема за особено вредно за ефективната конкуренция на съответния пазар и се преследва от органите по конкуренция, като попада под забраната за злоупотреба с господстващо положение съгласно чл. 21 от ЗЗК и/или чл. 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

От друга страна, дори при липса на господстващо положение на пазара, продажбата на цена под себестойност отново може да представлява действие, попадащо в приложното поле на правото на конкуренцията – чл. 36, ал. 4 от ЗЗК. В този случай нарушението може да бъде извършено от всяко предприятие, независимо от пазарния му дял и положението му на пазара. Разпоредбата съдържа забрана за продажба на вътрешния пазар на значителни количества стоки за продължително време на цени, по-ниски от разходите за производството и реализацията им, с цел нелоялно привличане на клиенти.

Ефектът от определяне на минимални цени би бил подобен на резултата, който се наблюдава вследствие на забранено споразумение между предприятия за определяне на цените на тези продукти. Фиксирането на минимални цени от предприятия или сдружения на предприятия се приема от теорията и практиката за едно от най-тежките нарушения на конкуренцията. От една страна, то позволява на всички участници на пазара да предвидят с голяма сигурност ценовата политика на техните конкуренти, което понижава конкурентния натиск между тях, като този ефект се засилва от наличието на механизъм за контрол и санкциониране на евентуалното неспазване на минималните цени. Това разбиране се потвърждава и от константната практика на КЗК по отношение на определянето на минимални цени при упражняването на свободни професии.<sup>41</sup>

Липсата на необходимост от минимални цени и разбирането за антиконкурентния им характер се потвърждава и от нормативната уредба на страните членки на ЕС. В повечето от тях не са предвидени фиксирани или минимални цени за адвокатски услуги.

Въз основа на гореизложеното, КЗК счита, че създаването чрез предложения законопроект на второ ниво на минимални цени в случаи на уважаване на възражение за прекомерност на възнаграждението би засилило негативните ефекти,

---

<sup>41</sup> Вж. Решения на КЗК № 1123/2007 г.; № 274/2012 г.; № 189/2015 г.; № 508/2012 г., потвърдено с Решение на ВАС № 13/2013 г.

които минималните цени на адвокатските услуги имат върху конкуренцията на съответния пазар.

#### **4.5. Дисциплинарна отговорност на адвоката за неизпълнение на задълженията по §80 и §81 от Проекта на ЗИД на ЗАдв**

С §80 – §81 от Проекта на ЗИД на ЗАдв се предлага изменение на чл. 132 – чл. 133 от закона относно дисциплинарната отговорност в случай на неизпълнение на задълженията на адвоката. Изрично като дисциплинарно нарушение са посочени и злоупотребата с предоставените на адвоката парични средства и представянето на неверни данни. В чл. 132 се създава нова точка, според която дисциплинарно нарушение представлява и „неизпълнение на други задължения, предвидени в този закон, в Етичния кодекс на адвоката, в актовете на висшите органи на адвокатурата или в решенията на органите на адвокатската колегия.“

Предложението за изменение на чл. 133 от ЗАдв се отнася до т. 3 – т. 5 от разпоредбата. Към момента, за извършено дисциплинарно наказание адвокатът по т. 3 от закона се лишава от право да бъде избран в органите на адвокатурата за срок от една до три години. С предложението за изменение думите „за срок от една до три години“ се заменят с „на следващото Общо събрание на съответната адвокатска колегия или общо събрание на адвокатите от страната“. На следващо място, законът в т. 4 предвижда дисциплинарно наказание лишаване от право за упражняване на адвокатската професия за срок от 3 до 18 месеца. С предложението числото 18 се заменя с числото 24, т.е. удължава се с 6 месеца срокът, за който на адвокат може да бъде наложено дисциплинарно наказание лишаване от право да упражнява адвокатска професия. Последното предложение за изменение на нормата на чл. 133 от закона се отнася до текста на т. 5, според който на адвоката може да бъде наложено дисциплинарно наказание лишаване от право да упражнява адвокатската професия за срок до 5 години при повторно нарушение. С Проекта на ЗИД на ЗАдв се предлага минималната продължителност на наказанието да бъде поне 2 години, т.е. за разлика от действащата към момента норма наказанието не може да бъде по-кратко от 2 години.

От конкурентноправна гледна точка разширяването на основанията за търсене на дисциплинарна отговорност и удължаването на сроковете, за които дадено лице може да бъде лишено от правото да извършва дейност, ако бъдат ненужно или непропорционално въведени в правната рамка на адвокатската дейност, биха могли да доведат до нарушаване на конкуренцията на съответния пазар. Такава норма би могла да бъде причислена към категориите ограничения на конкуренцията, които водят до ограничаване на броя на участниците на съответния пазар. В резултат се създават условия на сключване на забранено споразумение между предприятия. Такова споразумение, например, би могло да се отнася до разпределяне на пазара или до предлагане на услугата на еднакви цени. Тази възможност е особено голяма в малките населени места, където лицата, упражняващи адвокатска професия, са по-малко на брой. Същевременно се намаляват стимулите на предприятията да инвестират в подобряване на услугата,

която предлагат. Всичко това може да окаже неблагоприятно влияние върху потребителите.

От друга страна, въвеждането на нови основания за търсене на дисциплинарна отговорност и удължаването на сроковете на дисциплинарните наказания са мотивирани с осигуряването на качествено и добросъвестно изпълнение на задълженията на адвоката. Упражняването на адвокатската професия е свързано със защита на законните права и интересите на гражданите. Обикновено лицата, които използват адвокатски услуги, не познават достатъчно добре нормативната уредба в страната и без помощта на адвокат биха били значително затруднени или въобще не биха могли да упражнят своите права. Същевременно потребителите на услугата трудно биха могли да направят адекватна преценка относно професионалните качества на адвоката, особено като се има предвид, че законът забранява лицата, упражняващи адвокатска професия, да рекламират своята дейност. Следва да се има предвид също така, че адвокатите осъществяват и процесуалното представителство на лицата пред съдебните органи. Изложеното води до заключението, че упражняването на адвокатската професия следва да се извършва от висококвалифицирани и добросъвестни лица. В този смисъл предвиждането на дисциплинарна отговорност за неизпълнение на задълженията е от естество да гарантира спазването на нормативните изисквания от адвокатите. От конкурентноправна гледна точка обаче следва да се отбележи, че необоснованото и прекомерно разширяване на основанията за търсене на дисциплинарна отговорност и удължаване на сроковете за лишаване от право да се упражнява адвокатската професия могат да доведат до ограничаване на конкуренцията при предлагането на услугата. Особено негативно влияние върху конкуренцията би могло да окаже налагането на дисциплинарно наказание за „уговарянето на възнаграждение от клиенти, по-ниско от предвиденото в наредбата на Висшия адвокатски съвет за съответния вид работа“ (чл. 132, т. 5 от ЗАДв).

Въз основа на гореизложеното, Комисията е на мнение, че основанията за налагане на дисциплинарни наказания, видовете дисциплинарни наказания и сроковете, за които се налагат, следва да бъдат съобразени с преследваната цел, а именно – осъществяването на дейността от висококвалифицирани и добросъвестни адвокати в интерес на потребителите на услугата. В този смисъл КЗК предлага да отпадне като основание за налагане на дисциплинарно наказание уговарянето на възнаграждение по-ниско от предвиденото в наредбата на Висшия адвокатски съвет, както и от проекта на закон да отпаднат разпоредбите, предвиждащи удължаване на сроковете за лишаване от право да се упражнява адвокатска професия.

В заключение, КЗК счита, че предложеният проект на ЗИД на ЗАДв съдържа редица проблематични от гледна точка на правилата на конкуренцията правни разрешения, които са от естество както да засегнат по неблагоприятен начин конкурентния процес на пазара на адвокатски услуги, така и да окажат вредно въздействие върху конкуренцията на други, свързани или съседни, пазари, като в

крайна сметка биха довели до намаляване на благосъстоянието на потребителите на адвокатски услуги. Поради тази причина и на основание чл. 60, ал.1, т. 20 от ЗЗК, КЗК предлага на държавните органи, които участват в законодателния процес, да преразгледат подробно предложения законопроект и да го изменят в съответствие с посочените по-горе конкретни съображения на КЗК с цел да се гарантира действителна конкуренция при осъществяването на адвокатската дейност в страната.

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

.....  
Ангелина Милева

**ЧЛЕНОВЕ:**

.....  
Весела Андонова

.....  
Елена Димова

.....  
Зорница Иванова