Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Юридически факултет

НАУЧНИ ТРУДОВЕ

кн. 7

том 7, 2025

ПРАВО

ПЛОВДИВСКО УНИВЕРСИТЕТСКО ИЗДАТЕЛСТВО

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

НАУЧНИ ТРУДОВЕ

ПРАВО

кн. 7, том 7, 2025 г.

Пловдив, 2025

Научни трудове – Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“. Книга 7. Право. Том 7 (2025). Пловдив, 2025

Редакционен комитет: проф. д.н. Малина Новкиришка (Пловдивски университет, Софийски университет, Нов български университет), проф. д.н. Дарина Зиновиева (Пловдивски университет, Институт за държавата и правото – БАН), проф. д-р Григор Григоров (Пловдивски университет), проф. д-р Герхард Фиолка (Университет на Фрибург, Швейцария), проф. д-р Мишел Будо (Университет на Поатие, Франция), проф. д.н. Гергана Маринова (Институт за държавата и правото – БАН), проф. д-р Алехандро Торес Гутиерес (Публичен университет на Навара в Памплона, Испания), проф. д-р Илеана дел Баньо (Университет на Салерно, Италия), проф. д-р Красимир Мутафов (Пловдивски университет), проф. д-р Светлана Веляновска (Университет на Битоля, Северна Македония), проф. д-р Люба Панайотова-Чалъкова (Пловдивски университет), доц. д.н. Ивайло Стайков (Нов български университет), доц. д-р Красимир Митев (Пловдивски университет), доц. д-р Даниела Дончева (Пловдивски университет), доц. д-р Миряна Ристовска (Университет на Битоля, Северна Македония), доц. д-р Константин Пехливанов (Пловдивски университет), доц. д-р Дарина Димитрова-Марковска (Икономически университет – Варна), доц. д-р Георги Ганчев (Пловдивски университет), доц. д-р Андреа Пилета Масаро (Католически университет в Лион, Франция), доц. д-р Ярослава Генова (Пловдивски университет), доц. д-р Силвия Цонева (Нов български университет), доц. д-р Радослава Янкулова (Пловдивски университет), д-р Александър Александров (Пловдивски университет), д-р Милош Кошчелняк-Маршал (Университет на Ополе, Полша), д-р Любомира Грамчева (Мидълсекски университет, Лондон, Великобритания), доц. д-р Димитър Топузов (Пловдивски университет), д-р Андреан Славчев (Пловдивски университет), д-р Благой Делиев (Пловдивски университет), д-р Николай Павлевчев (Пловдивски университет), ас. Надежда Чукалова (Пловдивски университет)

Главен редактор: доц. д-р Ангел Шопов (Пловдивски университет)

Английска езикова редакция: д-р Кристина Крислова (Пловдивски университет)

Италианска езикова редакция: Лука Калабрезе (студент по право 4. курс от Университета в Салерно, Италия)

Излиза веднъж годишно. Предложеният материал подлежи на анонимно научно рецензиране и не трябва да е публикуван до момента. Публикуването му не означава, че редакционният екип е съгласен с изложените от автора възгледи. Повече информация за изискванията за публикуване вж. на https://law.uni-plovdiv.bg/

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, Юридически факултет, България, Пловдив 4000, ул. „Цар Асен“ № 24, каб. 102, nt-uf@uni-plovdiv.bg

Отпечатването на научните трудове е финансирано по договори ЧФ 25 ЮФ 008 и ЧФ 25 ЮФ 014 с Фонд „Научни изследвания“ на Пловдивския университет.

© Авторски колектив, 2025

© Пловдивско университетско издателство, 2025
България, Пловдив 4000, ул. „Цар Асен“ № 24,
https://press.uni-plovdiv.net/

ISSN 2815-4304

PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
FACULTY OF LAW

SCIENTIFIC WORKS

LAW

Book 7, Vol. 7, 2025

Plovdiv, 2025

Scientific works – University of Plovdiv "Paisii Hilendarski". Book 7. Law. Vol. 7 (2025). Plovdiv, 2025

Editorial Committee: Prof. Malina Novkirishka, DSc. (University of Plovdiv, Sofia University, New Bulgarian University), Prof. Darina Zinovieva, DSc. (University of Plovdiv, Institute for the State and the Law – BAS), Prof. Grigor Grigorov, PhD (University of Plovdiv), Prof. Gerhard Fiolka, PhD (University of Fribourg, Switzerland), Prof. Michel Boudot, PhD (University of Poitiers, France), Prof. Gergana Marinova, DSc. (Institute for the State and the Law – BAS), Prof. Alejandro Torres Gutiérrez, PhD (Public University of Navarra, UPNA, Pamplona, Spain), Prof. Ileana Del Bagno, PhD (University of Salerno, Italy), Prof. Krasimir Mutafov, PhD (University of Plovdiv), Prof. Svetlana Veljanovska, PhD (University of Bitola, North Macedonia), Prof. Lyuba Panayotova-Chalakova, Ph.D. (University of Plovdiv), Assoc. Prof. Ivaylo Staykov, DSc. (New Bulgarian University), Assoc. Prof. Krasimir Mitev, PhD (University of Plovdiv), Assoc. Prof. Daniela Doncheva, PhD (University of Plovdiv), Assoc. Prof. Mirjana Ristovska, PhD (University of Bitola, North Macedonia), Assoc. Prof. Konstantin Pehlivanov, PhD (University of Plovdiv), Assoc. Prof. Darina Dimitrova-Markovska, PhD (University of Economics – Varna, Bulgaria), Assoc. Prof. Georgi Ganchev, PhD (University of Plovdiv), Assoc. Prof. Andrea Piletta Massaro, PhD (Lion Catholic University, France), Assoc. Prof. Yaroslava Genova, PhD (University of Plovdiv), Assoc. Prof. Silvia Tsoneva, PhD (New Bulgarian University), Assoc. Prof. Radoslava Yankulova, PhD (University of Plovdiv), Aleksandar Aleksandrov, PhD (University of Plovdiv), Miłosz Kościelniak-Marszał, PhD (University of Opole, Poland), Lyubomira Gramcheva, PhD (Middlesex University London, United Kingdom), Assoc. Prof. Dimitar Topuzov, PhD (University of Plovdiv), Blagoy Deliev, PhD (University of Plovdiv), Dr. Andrean Slavchev (University of Plovdiv), Nikolay Pavlevchev, PhD (University of Plovdiv), Assist. Prof. Nadezhda Chukalova (University of Plovdiv)

Editor-in-Chief: Assoc. Prof. Angel Shopov, PhD (University of Plovdiv)

Editor of English language texts: Kristina Krislova, PhD (University of Plovdiv)

Editor of Italian language texts: Luca Calabrese (4-th year Law student at the University of Salerno, Italy)

The issue is annual. Submitted materials must be previously unpublished and made available for blind peer review. Its publishing does not imply that the editorial team agrees with the author's opinion. More information on requirements for submitted materials can be found at https://law.uni-plovdiv.bg/

University of Plovdiv "Paisii Hilendarski", Law Faculty, Bulgaria, Plovdiv, 4000, 24, Tsar Asen Str, room 102, nt-uf@uni-plovdiv.bg

These volume is published using the financial grant received through the contracts No ChF 25 UF 008 and No ChF 25 UF 014 with the Scientific Research Department at the University of Plovdiv.

© Collective Work, 2025

© Plovdiv University Press, 2025
Bulgaria, Plovdiv, 4000, 24, Tsar Asen Str / https://press.uni-plovdiv.net/

ISSN 2815-4304

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР 15

ОБЩА ТЕОРИЯ НА ПРАВОТО

ПРИЕМСТВЕНОСТТА КАТО ПРЕДПОСТАВКА
ЗА ПРЕДВИДИМОСТТА В ПРАВОТО
И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВОТО:
МЕЖДУ ТЕОРИЯ И СОЦИАЛНА РЕАЛНОСТ
Кирил Илчев 19

АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

КОСВЕНИЯТ *АДМИНИСТРАТИВЕН* КОНТРОЛ
ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ
НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ
(ИНЦИДЕНТЕН КОНТРОЛ
ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ, ОСЪЩЕСТВЯВАН
ПО *АДМИНИСТРАТИВЕН* РЕД)
Таня Даскалова 57

ОСИГУРИТЕЛНО ПРАВО

ОСОБЕНОСТИ НА ДОБРОСЪВЕСТНОСТТА В
ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ
Теодора Филипова 93

ГРАЖДАНСКО ПРАВО

ЗАЩИТА НА СОБСТВЕНОСТТА
ПРИ НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНО АКТУВАНЕ
НА ИМОТИ КАТО ДЪРЖАВНИ ИЛИ ОБЩИНСКИ
Росен Солаков 129

АВТОРСКО ПРАВО

ПРОБЛЕМНИ ВЪПРОСИ ПРИ НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ В СЪАВТОРСТВО
Дарина Димитрова-Марковска **159**

НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО

ОПРЕДЕЛЯНЕ НА НАКАЗАНИЕТО В ПРАКТИКАТА НА СЪДИЛИЩАТА ПО НАКАЗАТЕЛНИ ДЕЛА
Петя Хаджийска-Йосифова **191**

ЕКОЛОГИЧНО ПРАВО

МЕЖДУНАРОДНИ МНОГОСТРАННИ И ДВУСТРАННИ СПОРАЗУМЕНИЯ ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ РАДИОАКТИВНО ЗАМЪРСЯВАНЕ С УЧАСТИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Георги Пенчев **219**

МЕЖДУНАРОДЕН ДИСКУСИОНЕН ФОРУМ „ПРОМЕНИТЕ И ЗАКОНЪТ“

THE BULGARIAN ‘SOCIALIST’ LAW OF INHERITANCE FROM 1949, AS A PRODUCT OF THE ITALIAN ‘FASCIST’ CIVIL CODE FROM 1942 – WHAT IDEAS FOR CHANGES IN BULGARIAN INHERITANCE LAW CAN BE DRAWN FROM THE DEVELOPMENT OF ITALIAN INHERITANCE LAW?
Vasil Krumov Petrov **287**

RECENT CHANGES IN POLISH LAW OF SUCCESSION
Sławomir Kursa **297**

IL CONTRATTO DI FIDUCIA NEL NUOVO CODICE CIVILE ROMENO. PRECISAZIONI TERMINOLOGICHE
Petrut-George Bran **311**

THE CHALLENGE OF CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION ON THE REGULATION OF COMMERCIAL TRANSACTIONS
ZHANA KOLEVA **323**

CHANGES IN PASSENGER TRANSPORTATION LAW ON A NATIONAL AND REGIONAL LEVEL IN BULGARIA
TEODOR KAZANDZHIEV **333**

HOW RECENT CJEU RULINGS CHANGED THE FOOTBALL REALITY IN EUROPE?
KRISTIAN RAYCHEV **346**

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD 16

THEORY OF LAW

CONTINUITY AS A PREREQUISITE
OF PREDICTABILITY IN LAW AND THE
LEGISLATIVE PROCESS: BETWEEN THEORY
AND SOCIAL REALITY
KIRIL ILCHEV **20**

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

THE INDIRECT ADMINISTRATIVE REVIEW
OF THE LEGALITY OF ADMINISTRATIVE ACTS
(INCIDENTAL REVIEW OF LEGALITY,
CARRIED OUT BY ADMINISTRATIVE ORDER)
TANYA DASKALOVA **58**

SOCIAL SECURITY LAW

CHARACTERISTICS OF GOOD FAITH
IN THE STATE SOCIAL SECURITY SYSTEM
TEODORA FILIPOVA **93**

CIVIL LAW

PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS IN CASES
OF UNLAWFUL REGISTRATION OF PROPERTY
AS STATE OR MUNICIPAL PROPERTY
ROSEN SOLAKOV **130**

COPYRIGHT LAW

PROBLEMATIC ISSUES IN CO-AUTHORED
SCIENTIFIC PUBLICATIONS
DARINA DIMITROVA-MARKOVSKA **160**

CRIMINAL LAW

DETERMINATION OF PUNISHMENT IN CRIMINAL COURT PRACTICE
PETYA HADZHIYSKA-YOSIFOVA **191**

ENVIRONMENTAL LAW

INTERNATIONAL MULTILATERAL AND BILATERAL AGREEMENTS ON PROTECTION OF THE ENVIRONMENT FROM RADIOACTIVE POLLUTION WITH THE PARTICIPATION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA
GEORGI PENCHEV **219**

INTERNATIONAL DISCUSSION FORUM "CHANGES AND LAW"

THE BULGARIAN 'SOCIALIST' LAW OF INHERITANCE FROM 1949, AS A PRODUCT OF THE ITALIAN 'FASCIST' CIVIL CODE FROM 1942 – WHAT IDEAS FOR CHANGES IN BULGARIAN INHERITANCE LAW CAN BE DRAWN FROM THE DEVELOPMENT OF ITALIAN INHERITANCE LAW?
VASIL KRUMOV PETROV **287**

RECENT CHANGES IN POLISH LAW OF SUCCESSION
SŁAWOMIR KURSA **297**

THE FIDUCIA AS CONTRACT IN THE NEW ROMANIAN CIVIL CODE. TERMINOLOGICAL CLARIFICATIONS
PETRUT-GEORGE BRAN **311**

THE CHALLENGE OF CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION ON THE REGULATION OF COMMERCIAL TRANSACTIONS
ZHANA KOLEVA **323**

CHANGES IN PASSENGER TRANSPORTATION LAW
ON A NATIONAL AND REGIONAL LEVEL
IN BULGARIA
TEODOR KAZANDZHIEV **333**

HOW RECENT CJEU RULINGS CHANGED
THE FOOTBALL REALITY IN EUROPE?
KRISTIAN RAYCHEV **346**

ПРЕДГОВОР

На вниманието на читателя се предоставя седмият том от Научните трудове на Юридическия факултет. Изданието е специализирано за научни съчинения от областта на правото и свързаните с него науки, които отговарят на определението за студия (с обем от 20 до 99 стандартни страници съгласно Закона за развитието на академичния състав на Република България). Не на последно място, читателят ще открие на страниците на настоящия том и материали от международния дискусионен форум „Промените и правото“. С този форум се отбелязаха 10 години от основаването на Балканската асоциация по римско право и римска правна традиция *Societas pro iure romano* (SIR).

Публикуваните научни съчинения разискват теми от полето на дадените по-долу ключови думи.

Ключови думи: обща теория на правото, римско право, административно право и процес, екологично право, осигурително право, гражданско право, авторско право, наследствено право, търговско право, наказателно право, международно право, право на ЕС, промените и законът

FOREWORD

To the reader is made available the seventh volume of the Scientific works of Law Faculty. The issue is specialized for scientific works in the field of law and of related fields of science, defined as studies (with a volume of 20 to 99 standard pages, according Bulgarian regulation on academic development). Not the least, on the pages of this volume the reader will find papers from the International Scientific Forum "Changes and Law". This forum celebrated the 10th anniversary of the Balkan Association for Roman Law and Roman Legal Tradition *Societas pro iure romano (SIR)*.

All published materials discuss particular topics covered by the field of the following keywords.

Key words: theory of law, roman law, administrative law and procedure, environmental law, social security law, civil law, copyright law, inheritance law, commercial law, criminal law, international law, EU law, changes and law

ОБЩА ТЕОРИЯ НА ПРАВОТО

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257019

ПРИЕМСТВЕНОСТТА КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА ПРЕДВИДИМОСТТА В ПРАВОТО И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВОТО: МЕЖДУ ТЕОРИЯ И СОЦИАЛНА РЕАЛНОСТ

д-р Кирил Илчев

Пловдивски университет, България

Резюме: Студията разглежда приемствеността в правото и законотворчеството като важна предпоставка за предвидимостта и правната сигурност. Изхождайки от разбирането, че предвидимостта не е самостоятелно качество на правото, а резултат от последователно и рационално нормотворчество, работата изследва приемствеността като динамичен и комплексен процес на надграждане на нормативен, институционален и социален опит.

В теоретичен план се изяснява съдържанието на понятието за приемственост и връзката му с принципите на качественото законотворчество и легитимността на законодателния процес. В практически аспект се анализира българският нормотворчески процес след изменения на Закона за нормативните актове от 2016 г. Емпиричните данни сочат наличие на формализиране, нормативна нестабилност и неефективно използване на натрупания регулаторен опит, което води до непредвидимост и неефективност в правната система.

В заключение се аргументира, че реалната предвидимост в правото е възможна единствено при балансиране между формалната и съдържателната приемственост в законотворческия процес и наличието на последователна институционална воля за това.

Ключови думи: приемственост в правото, предвидимост в правото, легитимност в законотворчеството, правна сигурност, качествено законотворчество, институционален опит

CONTINUITY AS A PREREQUISITE OF PREDICTABILITY IN LAW AND THE LEGISLATIVE PROCESS: BETWEEN THEORY AND SOCIAL REALITY

Kiril Ilchev, PhD

University of Plovdiv, Bulgaria

Abstract: This study examines legal continuity and continuity in legislation as a key prerequisite for predictability and legal certainty. Proceeding from the understanding that predictability is not an autonomous characteristic of law but rather a result of consistent and rational legislation, the paper analyses continuity as a dynamic and complex process of building upon normative, institutional and social experience.

From a theoretical perspective, the study clarifies the content of the concept of continuity and its relationship with the principles of quality law-making and the legitimacy of the legislative process. From a practical perspective, the Bulgarian law-making process following the amendments to the Law on Normative Acts in 2016 is examined. Empirical data reveal tendencies toward formalization, normative instability, and ineffective use of accumulated regulatory experience, leading to unpredictability and inefficiency within the legal system.

In conclusion, the study argues that genuine predictability in law can be achieved only through a balanced interaction between formal and substantive continuity in the law-making process, supported by consistent institutional commitment.

Key words: continuity in law; predictability in law; legislative legitimacy; legal certainty; quality legislation; institutional experience

Увод

Предвидимостта на правото и качеството на законотворческия процес се утвърждават като ключови предпоставки за стабилността на правната система и доверието в публичните институции. В съвременните правни системи, характеризиращи се с висока динамика на социалните отношения и интензивно нормотворчество, проблемът за предвидимостта придобива не само теоретично, но и практическо значение. Въпреки нормативното

уреждане на принципа на предвидимостта у нас, практиката показва, че неговото реално функциониране остава проблематично. Честите изменения на нормативната уредба, липсата на последователна регулаторна логика и формализирането на законотворческите процедури поставят под съмнение способността на правото да изпълнява своите стабилизиращи и ръководни функции.

В този контекст настоящата работа поставя на фокус понятието за приемственост в правото и законотворчеството като значим, но подценяван фактор за осигуряване на предвидимост и правна сигурност. Приемствеността не се разглежда като автоматично продължение на действащи нормативни решения, а като съдържателен и рационален процес, чрез който правната система съхранява, осмисля и надгражда натрупания нормативен, институционален, ценностен опит и реално постига поставените цели. Липсата на такава съдържателна приемственост и постигането на реални положителни резултати в законотворческия процес се очертават като една от основните причини за нормативната нестабилност и проблемите с доверието в правото.

Основният проблем, който мотивира изследването, е разминаването между формалното възприемане на принципите на качественото законотворчество и тяхната реална, съдържателна реализация в институционалната практика. Българският опит след измененията на Закона за нормативните актове от 2016 г. показва, че нормативното закрепване на принципи като предвидимост, стабилност и обоснованост само по себе си не води до повишаване на качеството на законодателния процес. Напротив – при отсъствие на реална приемственост между предходни и последващи регулаторни решения тези принципи често се редуцират до формални изисквания, лишени от практически ефект.

Предвидимостта в правото не следва да се разбира като автономно или самодостатъчно свойство, а като функционален резултат от реализираната приемственост в законотворчеството. Когато нормативните промени са свързани с последователна логика, институционална воля и опит, те се възприемат като развитие, а не като произвол. Обратно, при липса на приемственост законодателните решения се фрагментират, правните очаквания се подкопават, а предвидимостта се превръща в декларативна категория.

Целта на настоящото изследване, без претенции за изчерпателност, е да анализира приемствеността като предпоставка за предвидимостта в правото и законотворчеството, като разкрие нейните нормативни, институционални и ценностни измерения. В рамките на тази обща цел са поставени следните основни задачи: да се изяснят понятието за приемственост в правото и неговите теоретични основания; да се анализира ролята на приемствеността в законотворческия процес като условие за реализиране на принципите на качественото регулиране; да се изследва връзката между приемствеността и предвидимостта като взаимно обусловени категории; да се направи критична оценка на българската нормотворческа практика след 2016 г.

Обект на изследването е взаимодействието между приемствеността и предвидимостта като фактори за стабилността и качеството на правната система, а предмет – приемствеността в правото и законотворчеството, разглеждана като инструмент за рационализация, ефективност и легитимиране на законодателния процес.

Методологическата рамка на изследването съчетава нормативен, аксиологичен и социологически подход, което позволява анализ както на правната логика и принципи, така и на реалното им функциониране в институционалната практика. Принципът е установена правна категория, а приемствеността в рамките на това изследване се разглежда като принципно положение, съдържащо потенциала да насочва и подпомага нормотворчеството. По този начин студията цели да покаже, че приемствеността е необходима, но не и автоматична предпоставка за предвидимост. Качеството на приемствеността зависи от степента, в която е осмислена и прилагана като съдържателен, а не изцяло формален принцип за ефективно законотворчество.

1. Приемствеността в правото и законотворчеството

Концепцията за приемствеността в правото се конкретизира и разглежда в контекста на законотворческия процес, доколкото в неговите рамки се формират предпоставките за предвидимост и сигурност в правото. В този смисъл е необходимо още в самото начало да се направи разграничение между понятията „право“ и „закон“, тъй като двете не са тъждествени в теоретичен и функционален аспект.

Правото, като комплексно и многопластово понятие, представлява значително по-широка нормативна и ценностна система, включваща набор от различни компоненти, докато законът е формален израз на част от тази система. Въпреки че нормативните актове, като източници на правото, са основен материален носител на позитивното право, те не изчерпват неговото съдържание, смисъл и социално проявление. Законотворчеството, от друга страна, може да се представи като правно-политически процес, чрез който политически решения, социални потребности и натрупан обществен и институционален опит се институционализират в позитивноправни норми. Това дава основание приемствеността да се разгледа както на равнище на правото като система, така и на равнище на законотворческия процес.

Приемствеността може да се представи като латентен, но критичен феномен на правната система, чиито смисъл и значимост стават особено видими и необходими едва когато системата започне да функционира неефективно и се появят редица проблеми. Тя функционира като механизъм за запазване, филтриране и адаптиране на принципи и норми, които са доказали своята устойчивост и качества във времето. В известен смисъл стабилната промяна в правния ред, т.е. компромисът между иновативност и приемственост, освен че може да се разгледа като предпоставка за предвидимост и устойчиво развитие на правната система, така може да се възприеме като условие за правовата и социалната държава.[1] Въпреки това приемствеността остава слабо засегната и често недооценявана категория в правната теория.

Настоящата работа не разглежда приемствеността в правото като самостоятелно правно явление в строгия смисъл, сравнимо например с правната норма или институт, а като аналитична и функционална категория, чрез която се изследва подходът, по който правната система осъществява връзката между предходно и последващо правно регулиране, като съхранява и надгражда нормативен, институционален и ценностен опит. От тази гледна точка приемствеността се намира вътре в правната система, доколкото оказва влияние върху нейното ефективно функциониране и не се ограничава до чисто вътрешноправен формализъм.

[1] **Avila, H.** Certainty in Law. Cham, Springer, 2016, p. 140.

1.1. Понятието за приемственост в правото. Исторически и концептуални основания

В своята най-обща етимологична основа понятието произлиза от латинското *„succedere“* – „следвам“, „продължавам“ – и обозначава непрекъснатост, устойчивост във времето и логическо свързване между предходното и последващото състояние на дадена система. Терминът „приемственост“ според онлайн речника на българския език на БАН представлява последователност, непрекъснатост, продължаване на традицията в развитието, осъществяването на нещо – пренасяне на знания, опит, традиция, политика и т.н.[2] Английско-българският юридически речник определя термина *„continuity“* като непрекъснатост, последователност и приемственост.[3]

Историческото развитие на обществата се характеризира с наличието на множество динамични промени в социалните условия, но основната цел е да се търсят ред, сигурност, задоволяване на обществените потребности и пр. Постигането на тези цели изисква промяна и адаптиране на правото като основен нормативен регулатор на обществените отношения. Въпреки динамиката на социалната среда, в относителна степен се запазват някои фундаментални ценности, практики и механизми. Те намират отражение в правото и се пренасят като идея, опит и знание в процеса на създаване и прилагане на правните норми, което обуславя сходството на правни модели и принципи независимо от различията в правните системи. Въпреки че същността на правото е противоречива (то се намира на кръстопътя между нормативната сигурност и стабилност и постоянните социални промени), описаните свойства на приемствеността поддържат, дори надграждат единството на правото във времеви аспект.[4]

В този смисъл приемствеността може да бъде възприета като исторически феномен, който подсигурява времевата връзка на

---

[2] https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BC%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82/

[3] **Балканджиева, Бл.** Английско-български юридически речник. С., Софи – Р (Balkandjieva, Bl. Angliisko-bulgarskijuridicheskirechnik, S., Sofi-R), 1999, с. 115.

[4] **Неновски, Н.** Приемствеността в правото, С., Наука и изкуство (Nenovski, N. Priemstvenostta v pravoto, S., Nauka i Izkustvo), 1975, с. 57.

правния ред. Тя функционира като медиатор между стабилността и промяната, като създава условия правото да се развива, без да губи своята вътрешна логика, ценност и предвидимост. Още в Античността могат да се открият проявления на това понятие. *Аристотел* например в *„Никомаховата етика“* и в *„Политика“* признава, че държавното управление на Гърция изследва и заимства добри и полезни законови решения от правни актове на различни полиси и народи, като ги адаптира към собствените си социални и политически условия.[5] Следователно още в Древността приемането и адаптирането на чужд политически и правен опит се възприема като механизъм за усъвършенстване на правния ред и постигане на справедливост и устойчивост.[6]

Проявления на приемствеността могат да бъдат открити и в историята на българската държава и право. Към края на XIX век, когато се изграждат националната ни правна система и Конституция, българският законодател е наясно с положителните черти и слабостите на наследените и запазени турски закони. Той извършва преценка както на тяхното действие, така и на съдържателните им характеристики, а оценката продължава и в процеса на правоприлагане, когато се проявяват различни недостатъци. В този исторически контекст следва да се отбележи и явлението „рецепция“ на правото, разглеждано в доктрината като процес на възприемане на чужди законодателни модели. То може да се разгледа и като специфична форма на правно развитие чрез заимстване, което е близко, но не тъждествено с приемствеността.[7]

От изложеното следва, че приемствеността в правото, освен че представлява исторически и концептуален механизъм за съхранение, „пренасяне“ и продължаване на правото във формален

---

[5] **Аристотел.** Никомахова етика. ГАЛ-ИКО, София, (Aristotel, Nikomahova etika, S., Gal-Iko), 1993, с. 37, 245 – 246.

[6] Вж. **Кели, Дж. М.** Кратка история на Западната теория на правото. С., Рива (Keli, J. Kratka istoria na zapadnata teoria na pravoto, S., Riva), 1998, с. 24 – 25.

[7] Вж. **Токушев, Д.** История на новобългарската държава и право 1878 – 1944. С., Сиби (Tokushev, D. Istoria na novobulgarskata durjava i pravo, S., Sibi), 2008, с. 169; **Стойчев, Кр.** Българското право в края на XIX и началото на XX век: Сблъсъци между нови и стари правила. Правна мисъл (Stoychev, Kr. Bulgarskoto pravo v kraya na XIX i nachaloto na XX vek: Sblusuci mejdu novi i stari pravila. – Pravna misal), 2000, No 4, 3 – 8.

смисъл, представлява и функционално условие за реализацията на устойчиви правни принципи, ценности и модели. Нейната значимост се извлича от възможността ѝ да посредничи между традицията, опита и развитието на правото, като допуска критична оценка, надграждане, адаптиране на утвърденото във времето.

В правната теория приемствеността често се ограничава до идеята за непрекъснатост, разбирана като предотвратяване на нормативни празноти и институционални сривове чрез запазване на действащи правила до приемането на нови. Макар това разбиране да има значение за стабилността на правната система, неговото абсолютизиране има опасност да доведе до възприемане на приемствеността като статично и неадаптивно състояние. Поширокото концептуално разбиране я разглежда не като механично продължаване на съществуващото, а като процес на осъзнато надграждане и усъвършенстване на предходен нормативен и институционален опит.

1.2. Философски и теоретични корени на приемствеността

Фокусът на работата е насочен върху теоретичните и практическите измерения на приемствеността, доколкото те са от значение за функционирането и развитието на правото, като същевременно отчита нейните философски корени.

В този контекст възниква въпросът за произхода и теоретичната легитимност на идеята за приемствеността в правото. В правната литература е наложено разбирането, че приемствеността следва да бъде разглеждана през призмата на приемствеността в основанието за правото. Това основание трябва да се търси в природната и социалната среда на обществото и включва както материални, така и духовно-ценностни елементи – убеждения, социални цели, нормативни очаквания. В социален аспект именно те придават смисъл и легитимност на правното регулиране и обуславят възможността за неговото развитие във времето.[8]

Следователно същността на приемствеността не се ограничава само до пренасянето на формални и съдържателни елементи

[8] Вж. **Неновски, Н.** Цит. съч., с. 14.

от правнонормативната действителност, но и на такива от социалния живот, които с времето се оформят като устойчиви правни принципи и модели. Възприета през призмата на философията на правото, тя не следва да е просто механично продължение на съществуващите норми и институционални решения, а проявление на нормативно, ценностно и рационално надграждане.

Определящо значение за формирането на съвременното разбиране за приемствеността имат и онези философски и правни идеи, които са издържали проверката на времето и са се утвърдили като устойчиви теоретични ориентири. Различните автори засягат проблема за приемствеността в правото в различен контекст и разглеждайки го през различна теоретична призма, което обуславя многоизмерния характер на понятието.

Въпреки че класическите правни теории не използват изрично понятието „приемственост“, редица техни концептуални постановки съдържат логически и функционални предпоставки за нейното осмисляне. Това е особено видимо в позитивистката традиция, където проблемът за непрекъснатостта и идентичността на правния ред се разглежда през призмата на валидността, институционалната структура и механизмите за правна стабилност.

В рамките на своята чиста теория на правото *Ханс Келзен* не използва пряко терминология, близка до тази на „приемствеността“, но поставя логически предпоставки, които в известен смисъл могат да обосноват идеите за приемственост, промяна и непрекъснатост. Според него при революционни и дълбоки политически промени не се създава от само себе си нов правен ред, а определена част от действащите норми се реципират като съдържание, като валидността им се пренасочва към нова основна норма, при условие че тя реално се зачита и прилага. От друга страна, ако революцията се окаже неуспешна, старата конституция остава валидна – т.е. във всеки един момент се наблюдава непрекъснатост на правния ред. Предвидимостта може да се изведе от обстоятелството, че правните субекти могат да разчитат на едно относително познато нормативно съдържание, независимо от сериозните промени. Въпреки потенциалното нарушение на легитимността при революции, правната система, чрез юридически

механизми за валидност, се стреми да избяга от проблемни състояния и състояния на хаос, запазвайки своята предвидимост.[9]

Според *Хърбърт Харт* приемствеността в правото произтича от действието на вторичните правила, и най-вече на правилото за признаване, което определя кой има правомощие да създава валидни норми и как това правомощие се наследява. Това правило функционира като институционализирана социална практика, възприета предимно от съдии, администрация и други правоприлагащи органи, което гарантира непрекъснатостта и стабилността на правния ред и предотвратява правна разпокъсаност при смяна на властта.[10] При Харт приемствеността е резултат не толкова от съдържанието на нормите, колкото от институционалния ред, който поддържа валидността им чрез общопризнати критерии. Тъй като тези критерии остават относително постоянни, правната система запазва своята идентичност дори при промяна на конкретните норми, което създава предвидимост и сигурност за адресатите. В този смисъл приемствеността е механизъм за институционално самосъхранение на правото.[11]

Джоузеф Раз доразвива този анализ, като поставя акцент върху връзката между правната и политическата система. Според него идентичността на правния ред включва два аспекта – *обхват* (кои норми принадлежат към системата) и *непрекъснатост* (кога системата продължава да е същата или се заменя от нова). Раз подчертава, че смяната на правната система обикновено съвпада със смяна на политическата властова структура и на правилото за признаване. Тъй като последното е обичаен и изменящ се критерий, въпросът е доколко дадена промяна е съвместима с продължаване на същата система. Непрекъснатостта зависи от взаимодействието между юридически и неюридически норми. Най-значими за нея са политическите и конституционните норми, които поддържат идентичността на държавата. Промените в тях

---

[9] **Kelsen, H.** Pure Theory of Law.New Jersey, The Lawbook Exchange, Clark, 2005, 208 – 211.

[10] **Hart, H. L. A.** The Concept of Law. 2nd Edition, Postscript. Oxford, Clarendon Press, 1994, 54 – 59.

[11] **Postema, G., J.** A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence, Volume 11, Legal Philosophy in the Twentieth Century: The Common Law World. Dordrecht, Springer, 2006, p. 341.

най-често водят до поява на нова правна система.[12] За автора правните системи са вплетени в по-широки социални форми – държави, режими, религии, племена. Тяхната непрекъснатост зависи от устойчивостта на тези по-обхватни структури, от които те са само един компонент.[13]

Интерпретацията на концептуалните виждания на споменатите автори насочва към идеята, че правните системи притежават механизми както за вътрешна (вторични правила, архитектурна и нормативна устойчивост), така и за външна стабилност (институционален ред, политическа непрекъснатост), респективно за предвидимост в правната действителност.

В българската теория на правото въпросът за приемствеността е изследван задълбочено и систематично в труда на *Нено Неновски* „Приемствеността в правото“, който представлява съществен принос към развитието на тази проблематика. В своята интерпретация на проблема Неновски надхвърля границите на вътрешноправния позитивистки подход и насочва фокуса към външните социални основания на правото. По този начин приемствеността не се свежда единствено до въпроси на валидността, институционалната архитектура или политическата непрекъснатост на правната система, а се разглежда като проявление на по-дълбоки, но относително устойчиви структури на социалната действителност.

Авторът аргументира, че правото наследява не само юридически форми и институции, но и устойчиви социални ценности, идеали и цели. Чрез този подход Неновски интегрира позитивистките идеи за валидност и институционална приемственост с философско-социологическото обяснение за корените и устойчивостта на правните явления.[14]

В известен смисъл може да се каже, че съвременните правно-теоретични интерпретации позволяват приемствеността да се разглежда като процес, чрез който правото възпроизвежда и под-

---

[12] **Raz, J.** The Authority of Law: Essays on Law and Morality. Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 81.

[13] **Raz, J.** The Concept of a Legal System, 2nd Edition. Oxford, Oxford University Press, 1980, p. 188.

[14] **Неновски, Н.** Цит. съч., с. 14 – 19.

държа своите ценности и принципи не само посредством нормите, но и чрез институционалната памет и културата на правосъздаване и правоприлагане.

Характерно за всяка една работеща и променяща се система е да запазва и възприема доказано работещи компоненти и механизми с цел да поддържа своята стабилност. В този смисъл, както отбелязва *Джон Финис*, правните системи не са системи от правила, а по-скоро последователности или поредици, променящи се спрямо условията правила.[15] Тази адаптивност представлява форма на рационална селекция, чрез която се запазват и интегрират елементи с висока нормативна значимост – както на ниво формални процедури, така и на ниво съдържателни ценности и социални практики. Така приемствеността функционира като критерий за рационалност, гарантирайки, че правната система едновременно съхранява идентичността и ефективността си и се адаптира към променящата се социална среда. Интересен е въпросът дали е възможно в правната действителност да се осъществи приемственост на установени нормативни решения, които впоследствие не водят до очакваните резултати.

Следователно приемствеността в правото може да се очертае като динамично и комплексно проявление на нормативната непрекъснатост, което притежава потенциала да гарантира стабилност и предвидимост в развитието на правната система. Чрез функционирането си тя намира проявление в нормативното (валидност на нормите, рецепция на правни норми и принципи, връзката между старото и новото право), социалното (органи, институционална култура и пр.) и аксиологичното (социални практики, устойчиви принципи и ценности) битие на правото.

Същевременно приемствеността не се осъществява самостоятелно и автоматично, а чрез функционирането на различни норми и принципи. В този смисъл възниква въпросът до каква степен приемствеността зависи от нормативната среда, институционалната и социалната култура и практики.

Тук е моментът да се отбележи, че целта на изследването не е разглеждането на социалния аспект на приемствеността сам по себе си, а доколко той се отразява върху правнонормативните из-

[15] **Кели, Дж.** Цит. съч., с. 277.

мерения на понятието. Този подход позволява социалният контекст да се възприеме по-скоро като описателен и обяснителен елемент, а не като предмет на работата. Поставените въпроси целят да очертаят границите на концепцията за приемственост и обосновават идеята тя да се разглежда като функционално явление.

В обобщение може да се приеме, че приемствеността в правото не е механично продължаване на миналото, нито формално условие за валидност, а действия по рационално надграждане, чрез които правната система съхранява своята идентичност, легитимност и вътрешна логика във времето. Чрез това тя се утвърждава като предпоставка за правна предвидимост, като създава стабилни ориентири за правните субекти и ограничава риска от нормативни противоречия и произвол.

1.3. Форма, съдържание и основни свойства на понятието за приемственост в правото

Многостранният характер на приемствеността в правото показва, че тя притежава едновременно правно и социално измерение, но в рамките на настоящото изследване вниманието е насочено към въздействието ѝ върху правната система и законотворческия процес.

Анализът на понятието за приемственост в правото изисква, след като бъде концептуално обособено от други сродни понятия, то да бъде разгледано не само през външните му проявления в правната действителност (например чрез нормативните актове), но и на равнище неговата вътрешна структура. Това може да стане чрез категориите форма и съдържание.[16] Отчитам идеята, че за форма и съдържание може да се говори единствено като характеристики на понятийния апарат, а не на самите правни явления или социални процеси.[17]Подобен подход потвърждава схващането за

[16] Използването на категориите „форма“ и „съдържание“ не цели да приравни приемствеността с правото като социално явление, а по-скоро служи като аналитичен инструмент за описание на вътрешната ѝ структура и начина, по който тя функционира в границите на правната система.

[17] Вж. повече **Ханев, Д.** Субективно право и правна свобода: От класическите основи до съвременните проблеми през призмата на българската правна теория. Пловдив, УИ „Паисий Хилендарски“ (Hanev, D. Subektivno pravo i pravna

единния комплексен характер на приемствеността като аналитична категория, която се проявява в различни, но взаимосвързани, нормативни и институционални измерения в правната система.

По аналогия с концепцията за вътрешната форма на правото, която правната теория използва като модел за обяснение на начина, по който нормативното съдържание се организира и функционира в рамките на правната система, може да бъде изведен и аналитичен модел за изследване на приемствеността в правото. В този смисъл приемствеността може да бъде разгледана като резултат от взаимодействието между различните нормативни елементи (правни норми и институти), институционални фактори (органи и практики, които създават, поддържат и прилагат правото) и ценностни ориентири (доказани във времето принципи и практики), които в своето единство спомагат за непрекъснатостта, предвидимостта и стабилността на правната система. От тази гледна точка „формата“ на приемствеността не представлява самостоятелна правна форма, а по-скоро начин да се опишат трайни модели, чрез които правната система съхранява и дори надгражда ефективни нормативни решения в условията на постоянна динамика.[18] Характерно за целия този процес е, че в редица случаи външните правни форми се запазват относително устойчиви, докато съдържанието, което те регулират, търпи промени в зависимост от обществената динамика.[19]

От правно-теоретична и функционална гледна точка могат да се очертаят някои от основните белези на приемствеността в правото. Те показват, че приемствеността може да се възприеме едновременно като системен елемент на правото и като механизъм за управление на нормативните промени.

Правото не е застинало във времето, а се развива, като новите правни норми и принципи възникват върху основата на предходните, а не *ex nihilo*. От тази гледна точка приемствеността изра-

---

svoboda: Ot klasicheskite osnovi do suvremennite problem prez prismata na bulgarskata pravna teoria), 2021, 72 – 73.

[18] Вж. **Неновски, Н.** Цит. съч., 91 – 93.

[19] **Manko, R.** Form and Substance of Legal Continuity. Form and Substance of Legal Continuity. Zeszyty Prawnicze, 17(2), 207 – 234 (https://doi.org/10.21697/zp.2017.17.2.10 или https://www.dare.uva.nl/search?field1=isni;value1=000000038781827X;docsPerPage=1;startDoc=78).

зява историческа и логическа непрекъснатост или връзка между минало, настояще и бъдеще в правната действителност. В този контекст приемствеността не е механично възпроизвеждане на старото право, а процес на селективно и рационално съхранение на онези правни идеи, принципи, институти и институционални практики, които са признати за юридически и социално значими.

По този начин приемствеността осигурява относителна стабилност на правните норми и принципи и се превръща в критерий за предвидимост в правната среда. Приемствеността е и процес, който ни насочва към динамичната и адаптивна страна на това понятие. Положителното развитие на правото се осъществява чрез надграждане и оптимизиране, а не чрез крайно отношение към предходните правни състояния. Тя ни предоставя възможността да съчетаем традиция и иновация, така че новите норми да бъдат съвместими във всички аспекти. В този смисъл приемствеността може да се противопостави на правния нихилизъм, който отрича предходното право като легитимно и значимо и го възприема като невалидно в неговата цялост.

В контекста на правната догматика приемствеността в правото може да се разглежда като механизъм, чрез който се реализира връзката между съществуващото и нововъзникващото нормативно съдържание. От тази гледна точка приемствеността функционира като коректив и допълващ механизъм, който предполага, че новите норми не се въвеждат изолирано и произволно, а се интегрират в действащата правна система по един ефективен начин.

Остава открит въпросът дали приемствеността представлява универсално проявление за всяка правна система или зависи от специфични нормативни, политически, социални и други условия. Историческият опит (революции, рецепция на римското право, рецепция на чужди закони, хармонизация с ЕС) показва, че степента и формите на приемственост са различни и контекстуално обусловени, което изключва разбирането за нея като механично и еднозначно явление.

В заключение може да се каже, че приемствеността в правото представлява интегративен инструмент, който осигурява непрекъснатост, предвидимост и стабилност и в същото време позволява рационална адаптация към новите социални и норма-

тивни условия. Тя не е самоцел или автоматично проявление, а институционално и социално обусловен процес, който селективно съхранява утвърдени принципи, практики и ценности. Чрез своята динамика и аксиологичен характер тя осигурява възможността за съчетаване на традиция и иновация, като същевременно служи като показател за развитието на правната система. Ефективността ѝ зависи в значителна степен от качеството на институционалната среда, социалните практики и способността на правната среда критично да приема и прилага възприетите нормативни решения.

1.4. Проявления, типове и функции на приемствеността в правото

Понятието за приемственост в правото е многопластово и може да се достигне до неговата същност през различните му проявления, които отразяват начина, по който то функционира както в системната логика на нормите, така и в социалната и институционалната реалност. Тези измерения взаимно се допълват, като всяко от тях изпълнява определена роля в поддържането на предвидимостта и сигурността на правния ред. Определянето им позволява да се проследят и оценят ефективността и резултатите на самата приемственост.

Първо, **нормативно проявление** на приемствеността. Тя отразява последователността и съгласуваността между различните правни актове в правната система. Нейното съдържание се проявява в логическата непротиворечивост, стабилността на терминологията, устойчивостта на основните институционални конструкции и предвидимостта на законодателната техника. Когато това проявление е нарушено (най-вече чрез чести фрагментарни и несъгласувани промени), се подкопава не само предвидимостта, но и доверието в рационалността на законодателя.

Второ, **социално и институционално проявление** – обхваща начина, по който правните принципи, норми и практики се възпроизвеждат в поведението на институциите и гражданите. Тук приемствеността има културно и социологическо измерение – тя изисква правната традиция да бъде въплътена в институционална памет и в стабилни механизми на правоприлагане. Дори най-

съвършената нормативна рамка не може да осигури предвидимост, ако не бъде подкрепена от последователна съдебна практика, стабилна администрация и правна култура, ориентирана към върховенството на правото. В този смисъл социалната приемственост е израз на материалното изражение на правото**,** а не просто на неговото формално проявление.

Трето, **ценностно проявление** – обхваща връзката между правните норми и основните принципи на правната система (правна сигурност, равенство и пропорционалност). То гарантира, че развитието на законодателството не откъсва правото от ценностната му основа. Именно чрез тази проява на приемственост правният ред поддържа своята легитимност – промяната в нормите е допустима, но само когато не противоречи на основните ценности и цели на правото. Това измерение има особено значение в контекста на преходни периоди или реформи, когато съществува риск от загуба на нормативна идентичност и обществено доверие.

На основата на тези проявления могат да се разграничат **два основни типа** приемственост – формална и съдържателна. Формалната приемственост се проявява, когато законодателят или институциите запазват външните белези на последователност – например при повторение на текстове, възпроизвеждане на установени процедури или продължаване на институционални практики без реален контрол върху тяхната ефективност и съответствие с целите на правното регулиране. Тя създава привидна стабилност, която често прикрива липсата на рационално осмисляне и целенасочено развитие. Съдържателната приемственост, напротив, предполага осъзнато, критично и целенасочено продължаване и актуализиране на принципите, които придават смисъл на правния ред. Тя изисква активен интелектуален и институционален процес на адаптация, при който новите решения надграждат постигнатото, като същевременно съхраняват правната идентичност.

В този контекст съдържателната приемственост е тясно свързана с качеството на законотворчеството. Тя се изразява в умението на законодателя да поддържа ясна логическа връзка между предходни и нови норми, да анализира ефекта от изменения и да осигурява последователност в целите и средствата на регулиране. Съдържателната приемственост се измерва не чрез

броя на приетите актове, а чрез степента, в която правната система успява да съхрани своята рационалност и предвидимост въпреки промените. Тя е и критерий за правната култура – само общество, което осъзнава стойността на правната последователност, може да изисква и поддържа качествен законодателен процес.

Пример за преобладаващо съдържателна приемственост, реализирана чрез промяна във формата, представляват измененията в Закона за нормативните актове от 2016 г.[20], с които принципите на нормотворческия процес бяха удвоени от четири на осем.[21] Макар формално да е налице изменение в структурата и нормативната техника на закона, по същество новите принципи не въвеждат качествено нови ценности. Част от тях вече са били имплицитно заложени в конституционните принципи на правовата държава и правната сигурност, в практиката на Конституционния съд и старите разпоредби на Закона за нормативните актове. В този смисъл законодателят не създава нов модел на законотворчество, а надгражда, систематизира и позитивира съществуващо нормативно съдържание, което обосновава извода за наличие на съдържателна, а не формална приемственост.

Между различните проявления на приемствеността в правото съществува взаимна зависимост. Нормативната без социална и ценностна основа се превръща във формализъм; социалната без нормативна води до произволна практика; а ценностната без институционална подкрепа остава декларативна. Истинската стабилност на правния ред възниква именно от тяхното съчетание – от единството между правните текстове, институционалната култура и ценностната легитимност.

Така разгледани, различните измерения на приемствеността очертават и нейните **функции**: да осигурява предвидимост в законодателния процес, да гарантира доверие в институциите, да

---

[20] Закон за нормативните актове, обн. в ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г.

[21] Исторически погледнато, рамковият модел на принципите, търсещ систематичност и устойчивост на нормотворческия процес, придобива официално правнонормативно изражение у нас за пръв път чрез ЗНА от 2007 г. По това време принципите, с които трябва да се съобразяват нормотворците, са само четири: *обоснованост, стабилност, откритост* и *съгласуваност.* По-късно с измененията от 2016 г. ЗНА добавя останалите четири – *необходимост, предвидимост, субсидиарност* и *пропорционалност*.

поддържа идентичността на правния ред и да осигурява устойчиво развитие на правото във времето. Без тях правната система рискува да се превърне в сбор от изолирани норми, лишени от историческа и логическа връзка. Ето защо разбирането на приемствеността в нейната многопластова структура е първата предпоставка за оценка на качеството и рационалността на законотворческия процес.

2. Приемствеността в законотворчеството като условие за възприемане и реализиране на принципи и ценности в правото

Приемането на по-широкото разбиране на понятието за приемственост обосновава включването му сред елементите на доброто управление. Именно в законотворческия процес се формират и реализират основните управленски решения с правно значение.[22] В научната литература, в зависимост от смисъла, доброто управление традиционно се свързва с наличието на прозрачност, отчетност, предвидимост и последователност както в рамките на правната система, така и извън нея.[23] В този контекст приемствеността следва да се разглежда като процес на възприемане, натрупване, филтриране и разумно използване на опит и познание, както и като средство за надграждане на институционална култура и управленски практики. Следователно приемствеността може да бъде възприета като условие за рационално и ефективно управление, също и като инструмент, функциониращ на пресечната точка между право и политика, който ограничава формализма и предотвратява повторението на вече възникнали законотворчески дефицити.

---

[22] Към момента понятието „добро управление“ не е научно дефинирано. Силно политизирано е – установява различни динамични възприятия и граници. Това допълнително спомага за затвърждаване и дори увеличаване на степента на неустановеност и неопределеност у него. Предприемането на действия по създаването на единно понятие изглежда оправдано и полезно за всички.

[23] **Стоилов, Я.** Предвидимостта като черта на доброто управление. – В: Сборник доклади: Административната справедливост като елемент на доброто управление. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Stoilov, Y. Predvidimostta kato cherta na dobroto upravlenie. – V: Sbornik dokladi: Administrativna spravedlivost kato element na dobroto upravlenie. S., UI “Sv. Kliment Ohridski“), 2020, с. 219.

2.1. Приемствеността и принципите на качественото законотворчество

От гледна точка на рационалното законотворчество приемствеността предполага разбирането, че законът не е самостоятелно и изолирано явление, а елемент от относително последователна нормативна традиция, институционална култура и утвърдени процедури. В този смисъл тя изразява връзката между действащата нормативна уредба, резултатите от прилагането ѝ и последващите законодателни решения, включително чрез адаптиране на доказано работещи решения и инструменти от други правни системи. Подобен подход допринася за повишаване на качеството на законотворческия процес и обуславя връзката между приемствеността, предвидимостта и правната сигурност.

Както вече посочих, принципите, свързани с подготовката и изработването на различни нормативни актове, са общо осем, уредени са от чл. 26, ал. 1 ЗНА и са възприети от принципите за доброто регулиране на Европейския съюз.[24] Те, от една страна, играят ролята на ръководни начала при изработването на проекти на нормативни актове.

От друга, стоят в основата и са насока при оформянето на принципите на оценка на въздействието на нормативните актове.[25] Според чл. 26, ал. 1 от ЗНА изработването на проекти на нормативни актове в българския нормотворчески процес се извършва при зачитането на следните 8 принципа: *необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност* и *стабилност*.

Например наличието на оценка, яснота, устойчивост и трайност на правната уредба е фактор, очертаващ *принципа на*

---

[24] Принципите за изработване на нормативни актове са всъщност такива важни *правни постулати*, които самият нормотворец е сметнал, че трябва да ги обяви за принципи. Правните постулати, отбелязва авторът, подобно на вторичните правни норми, имат отношение към първичните норми, но поначало не са част от правото, а необходим елемент от правната система. Те са правила, насочени към легислативното обосноваване и оказващи влияние в процеса по изготвяне и приемане на нормативни актове – вж. **Стоилов, Я.** Правните принципи: теория и приложение, С., Сиби (Stoilov, Y. Pravnite principi: teoria i praktika, S., Sibi), 2018, с. 77 – 81.

[25] Вж. също **Димов, Т.** Оценка на въздействието на регулирането. С., Сиела (Dimov, T. Ocenka na vuzdejstvieto na reguliraneto, S., Ciela), 2017, с. 212 – 218.

предвидимостта и на цялата правна система. Предвидимостта в нормотворческия процес следва да е застъпена и да влияе върху различните възможни подходи при създаването и прилагането на нормативните актове.

Принципът на стабилността при изработването на проекти на нормативни актове е свързан с това да се установи къде е равновесната точка между запазването и гъвкавостта на правните норми, особено в регулирането на променливите икономически отношения и с оглед на това да се поддържа ефективността на правната система. Принципно положение е, че правните норми трябва да са стабилни и последователни във времето, така че да гарантират предсказуемост и сигурност (предвидимост) за техните адресати. Но динамиката на обществените отношения налага необходимост от изменения и допълнения в правилата, за да функционират самите норми ефективно и да постигнат целените социални резултати. Така че стабилността следва да включва не само поставянето на ясни и конкретни цели, но и стратегически подход при планирането на ресурсите и задаването на очаквани резултати от реализирането на правните норми.

В този смисъл описаните принципи могат да се разглеждат като конкретни нормативни проявления на приемствеността в законотворчеството. Поради значимостта им законотворецът, учените, експертите и участващите в обществените консултации заинтересовани страни трябва да ги разбират, зачитат, а другите държавни органи – да ги прилагат. Те, от една страна, отразяват особеностите на националния нормотворчески процес, а от друга, показват, че са налице приемственост и отвореност по отношение на адаптирането и хармонизирането към изискванията и промените на правната система на Европейския съюз, от която сме част.

2.2. Приемственост и легитимност на законодателния процес

Принципите са критерии за оценка на валидността и легитимността на правните актове и правилата, съдържащи се в тях.[26] От значение е етапът, в който се формира нормотворческото ре-

[26] **Стоилов, Я.** Цит. съч., с. 234.

шение, доколкото той отразява общественото мнение и съдържащите се в него ценностни нагласи, свързани с легитимността на правото.[27] Следователно важно е наличието на рационалност в действията на законодателя.

Връзката между приемствеността и легитимността на закона може да бъде разгледана през въпроса дали законодателните решения се намират в съответствие с утвърдените ценности, принципи и традиции на правната система. Когато законодателният процес не отчита приемствеността, се създават предпоставки за непредвидимост и произвол, което неминуемо води до ерозия на общественото доверие в правната система. В този смисъл принципът на съгласуваността в нормотворческия процес изразява изискването проектите на нормативни актове да поддържат логическа, ценностна и институционална връзка с действащата правна уредба и функциониращите механизми на правоприлагане.

Конфликтът между формалното и съдържателното проявление на приемствеността в конкретния случай се наблюдава на няколко равнища и контексти. Това напрежение може да бъде проследено в понятието за приемственост в правото, в самия законотворчески процес и в процеса на извършване на оценка на въздействието на нормативните актове.

Формалната приемственост се отнася преди всичко до външното и институционалното проявление на правната последователност – между наличието на установени процедури и актове, използването на утвърдена нормативна техника, последователността в структурата на правната уредба и позоваването на предходни нормативни решения. Тя създава усещане за процедурна стабилност и системна непрекъснатост. Само по себе си обаче доминирането на формалния аспект крие риск от механично възпроизвеждане на норми и институти, спазване на изискванията без реален анализ на ефектите от регулирането и отсъствие на рационална връзка с предходни регулаторни решения. В подобни случаи приемствеността се редуцира до формализъм, кой-

[27] Вж. **Наумова, Ст.** Социология на правото: исторически традиции и перспективи на развитие. С., БАН (Naumova, St. Sociologia na pravoto: istoricheski tradicii i perspektivi na razvitie, S., BAN), 2012, с. 324.

то неминуемо поражда проблеми както с ефективността на правната уредба, така и с нейната легитимност.

Обратното, съдържателната приемственост, лишена от ясна и стабилна нормативна рамка, също проявява съществени дефицити. При отсъствие на формализирани процедури и институционална последователност се подкопават предвидимостта, правната сигурност и прозрачността на законодателния процес.

Поради това ефективното и легитимно законотворчество изисква баланс и взаимодействие между формалната и съдържателната приемственост. Именно тяхното допълване позволява да бъдат постигнати целите на доброто управление и качественото регулиране. Показателен в това отношение е примерът с разширяването на принципите на нормотворческия процес, чрез което законодателят цели не само формално усъвършенстване на нормативната рамка, но и повишаване на легитимността на законодателния процес, укрепване на общественото доверие и утвърждаване на правото като последователна и стабилна система.[28]

В този смисъл приемствеността се очертава като ключов „посредник“ между формалната валидност и съдържателната легитимност на законодателния процес. Тя функционира като гаранция за рационалност, предвидимост и обществено доверие в правото. Липсата на баланс между формалното и съдържателното ѝ проявление води до дефицити, които подкопават както ефективността на правната уредба, така и нейната легитимност. Поради това приемствеността следва да се разглежда като важен елемент в законотворчеството, чрез който правната система съхранява своята стабилност, предвидимост и способност за развитие.

[28] Рамковият модел на принципите, търсещ систематичност и устойчивост на нормотворческия процес, придобива официално правнонормативно изражение у нас за пръв път чрез Закона за нормативните актове от 2007 г. По това време принципите, с които трябва да се съобразяват нормотворците, са само четири: *обоснованост, стабилност, откритост* и *съгласуваност.* По-късно с измененията на същия закон от 2016 г. се добавят останалите четири – *необходимост, предвидимост, субсидиарност* и *пропорционалност*.

2.3. Приемствеността като предпоставка за качествено и оценено законотворчество

Изложеното до момента позволява да се разшири допълнително обхватът на понятието за приемственост чрез отбелязване на връзките ѝ с инструмента за оценка на въздействието на нормативни актове. До известна степен целите на оценката на въздействието се припокриват с тези на приемствеността. И двата инструмента са насочени към осигуряване на рационалност, предвидимост и сигурност в регулаторните решения и правната система като цяло.

В оценката на въздействието могат да бъдат открити елементи на приемственост, защото нейното ефективно прилагане предполага използване и надграждане на резултатите от предварителни (предходни) анализи и опит. При липса на приемственост и последователност резултатите от предварителните оценки няма да бъдат ефективно използвани, анализите остават изцяло формални и процесът на законотворчество губи рационална и ценностна основа.

Поради това приемствеността следва да се разглежда като предпоставка за извършаването на реална, а не формална оценка на въздействието, както и като условие за повишаване на качеството и легитимността на законодателните решения. Емпиричните данни от национални и международни изследвания очертават в известна степен реалното положение на нормотворческия процес и оценката на въздействието у нас, както и отношението на компетентните органи към тях, разгледани през призмата на заложените в тях принципи и институционални практики. От тази гледна точка оценката на въздействието се явява не просто технически инструмент, а е институционален механизъм за реализиране на съдържателна приемственост в законотворчеството.

Наблюденията от изследванията и докладите, свързани с ефективността и качеството на законите в Република България (след измененията на ЗНА от 2016 г.), последователно сочат за наличието на инфлация в законотворчеството и регулациите, чести и непоследователни изменения, формализиране на процесите,

както и незачитане на принципите за изработването на нормативни актове и извършването на оценката на въздействието.[29]

Проблемите и недостатъците, съпровождащи двата процеса, ги лишават от възможността да постигнат желаните реални резултати. Литературата също обръща внимание на тези проблеми. Потвърждава се наличието на множество недостатъци, като се постига консенсус за липсата на задълбочен анализ[30] и наличието на формалност и пожелателност, отколкото на реално подпомагане и подобряване на качеството на процеса по създаването на нормативни актове.[31]

Емпиричното потвърждение на тези дефицити може да бъде открито и в международните информационни източници, например базата с данни на Световната банка, която е компилирана в показатели – „Световни индикатори за управление“.[32]Индикаторът „качество на нормативната уредба (регулациите)“ показва тревож-

---

[29] Вж. повече **Илчев, К.** Оценка на икономическото въздействие на нормативните правни актове – Докторска дисертация. Пловдив, ПУ „П. Хилендарски“ (Ilchev, K. Ocenka na ikonomicheskoto vuzdejstvie na normativnite pravni aktove – Doktorska disertacia. Plovdiv, PU “P. Hilendarski“), 2025, с. 180 – 188, с. 232 – 240 (https://ras.nacid.bg/dissertation-preview/78454).

[30] **Калфова, Е.** Оценка на въздействието на регулациите като инструмент за подобряване на качеството на публичните политики – приложение в България. – В: Сборник с доклади „Оценка на въздействието и въздействие на оценката“. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Kalfova, E. Ocenka na vuzdejstvieto na regulaciite kato instrument za podobrqvane na kachestvoto na publichnite politiki – prilojenievBulgaria. – V: Sbornik s dokladi: Ocenka na vuzdejstvieto i vuzdejstvie naocenkata, S., “Sv. KlimentOhridski“), 2018, с. 113.

[31] **Стоилов, Я.** Предвидимостта като черта..., с. 218.

[32] Световната банка (СБ) отделя специално място за една огромна база с различни данни, отразяващи възприятията на домакинства, бизнес, неправителствени организации и граждани за качеството на управление в повече от 200 държави и територии за период от 1996 до 2024 г. Крайните стойности на тези данни ги компилира в показатели, които наименува Световните индикатори за управление (The Worldwide Governance Indicators – повече на https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators). Конкретната база данни на СБ включва шест обобщени индикатора, свързани с публичното управление: глас и отчетност, политическа стабилност и липса на насилие, ефективност на правителството, качество на нормативната уредба, върховенството на закона и контрол на корупцията. Тя може да се използва за направата на оценка на различните проявления на държавното управление в различни населени места по света, както и за извършването на различни анализи.

на тенденция – за периода от 2016 до 2024 г. този показател реализира постоянен спад в стойностите си.[33] Интересен е фактът, че в края на 2016 г. у нас се прави реформа в нормотворческия процес, която следва да повиши качеството на нормативната уредба. Числата обаче сочат точно обратното – те показват, че възприятията на обществото за способността на правителството да формулира и реализира ефективни политики и нормативни актове тенденциозно се занижават. Това показва, че не се спазват принципите на доброто управление и правилата на нормотворческия процес. Влошават се и без това „крехкото“ състояние на нормативната уредба; принципите на правовата държава и върховенството на закона.

Приемствеността в законотворчеството представлява ключов елемент за утвърждаване на качествено законодателство. Тя не се изчерпва с формалното спазване на установените процедури, норми и принципи, а изисква съдържателното им осмисляне, институционално установяване и последователно прилагане. Връзката между приемствеността и принципите на качественото законотворчество у нас осигурява последователност, предвидимост и рационалност на законодателните решения. По този начин се подпомага развитието на правната система и укрепва доверието в нейната легитимност. Описаното е аналогично и за ефективното използване на инструментите за оценка на въздействието на нормативните актове.

Липсата или подценяването на този аспект води до разкъсване на връзката между приемствеността и положителната регулаторна резултатност, изразяваща се в ефективност, предвидимост и правна сигурност. Това обуславя необходимостта от анализ на връзката между приемствеността и предвидимостта в правото, която ще бъде разгледана в следващата точка.

3. Предвидимостта в законотворчеството и правото: съдържание, проявления и връзка с приемствеността

В изложеното дотук бяха очертани основните характеристики на понятието за приемственост в правото и законотворчеството. С оглед концептуалната рамка на работата в настоящата

[33] Worldwide Governance Indicators, 2025 Revision, World Bank (www.govindicators.org, https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators).

точка фокусът е насочен към предвидимостта в правото и законотворчеството, нейните основни проявления и мястото ѝ в правната система и принципите на правовата държава, като се очертае и връзката ѝ с приемствеността.

Важно е да се отбележи, че приемствеността и предвидимостта не се разглеждат като самостоятелни правни явления, а като системни и функционални качества на правната система и законотворческия процес. Те не съществуват отделно от правните норми и принципи, проявяват се чрез начина, по който правото се създава, изменя, прилага и развива във времеви аспект. В този смисъл изследването е насочено навътре в правото, като използва двете категории като оценъчни критерии за анализ на качеството и рационалността на правото и законотворчеството. От друга страна, предвидимостта може да се разгледа като критерий, по който да се оцени дали приемствеността е чисто формална или реална.

В общ смисъл предвидимостта се свързва със способността да се прогнозира развитието на даден процес или битие въз основа на наличната информация, на установените закономерности и правила. Според *Янаки Стоилов* не съществува значима разлика между общото значение на термина и използваното в сферата на правото.[34] Предвидимостта на правото дава възможност на правните субекти да съобразяват поведението си с неговите предписания, така че да реализират във висока степен очакваните от тях правни последици и да са наясно как функционира правната система като цяло. Когато говорим за действие при функционирането на правото, предвидимостта е предпоставка за постигане освен на правен, то и на определен социален резултат.

Термините „предвидимост“ и „сигурност“ обикновено се използват като взаимозаменяеми, като не се посочват разграничения в тяхното значение. Отнесени към правото, те са много близки по значение, като само в конкретния контекст на употребата им можем да търсим своеобразната им насоченост.[35]

---

[34] **Стоилов, Я.** Предвидимост – при прилагане и създаване на правото. – В: Сборник с доклади „Предвидимост на правото“. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Stoilov, Y. Predvidimost – pri prilagane i suzdavane na pravoto. – V: Sbornik s dokladi Predvidimost na pravoto. S., „Sv. Kliment Ohridski“), 2022, с. 41.

[35] Пак там, с. 43.

В общ смисъл сигурността се отъждествява със състояние на стабилност, защитеност и увереност, т.е. че липсват заплахи и опасност. В юридическия дискурс това означава правните норми да са формулирани така, че да гарантират стабилност на поведенческите очаквания; да водят до реализирането на това, което е заложено в тях като цел, и да минимизират риска от произвол.[36]

Правната сигурност представлява един от формалните аспекти на правовата държава, утвърден като основополагащ принцип както в правото на Европейския съюз, така и в международното право. Съгласно трайната практика на Конституционния съд на Република България, правовата държава във формален смисъл е държава на правната сигурност, което предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви, законовите разпоредби да са съгласувани и да не се създават взаимоизключващи се правни положения.[37]

В обобщение може да се каже, че предвидимостта и правната сигурност обединяват различни аспекти на законотворчеството и правоприлагането чрез възможността за предварителен и последващ анализ на качеството и ефективността на нормативните решения. Те функционират като критерии, които позволяват да се оцени дали нормотворецът създава рационални и устойчиви правила, дали правоприлагащите органи прилагат правото с ниски разходи и висока ефективност, дали физическите и юридическите лица могат да планират поведението си и да реализират интересите си.

Значението на предвидимостта и сигурността в правната уредба произтича от самата нормативна природа на правото. Термини като „закон“, „правна норма“, „уредба“ и „регулация“ предполагат, че правните субекти са изправени пред нещо, което познават, нещо предвидимо, принципно и правилно. То им позволява да синхронизират поведението си спрямо дължимото и очакваните правни последици. В този смисъл нормативната среда трябва да бъде ясна, хармонична и балансирана.[38] Същевременно

---

[36] **Habermas, J.** Between Facts and Norms, p. 143. Вж. също: **Стоилов, Я.** Предвидимост – при прилагане и създаване на правото..., с. 45.

[37] Вж. Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к.д. № 1/2005 г.

[38] **Бержел, Ж. Л**. Обща теория на правото. С., ЮЗУ и КА „Л-КА“ (Berjel, J. L. Obshta teoria na pravoto. S., UZU i KA „L-KA“), 1993, с. 10.

възниква въпросът за допустимите граници на стабилността и предвидимостта на правната уредба и за необходимостта от определена степен на гъвкавост при тяхното създаване и прилагане. Правото не може да бъде нито напълно неизменно, нито прекомерно променливо, поради което от огромно значение е търсенето на баланс между двете. Това позволява разграничаването между формалната и материалната (съдържателната) правна сигурност и предвидимост, които следва да бъдат разгледани накратко.

Предвидимостта в правото неизбежно поставя въпроса за различните подходи към правната регулация – формален и материален, които имат пряко отражение както върху създаването, така и върху прилагането на правото. В контекста на настоящото изследване този проблем се разглежда преди всичко от гледна точка на нормотворчеството и развитието на правната система, при което предвидимостта се утвърждава като критерий за упражняване на нормотворческата власт.[39]

Процедурният (формалният) подход се фокусира върху съответствието на правните нормативни актове със съществуващите процедури, йерархията на нормативните актове и критериите за валидност. Докато материалният подход разглежда правото от гледна точка на неговото съдържание и въздействие върху обществото. Те кореспондират съответно с предвидимостта и гъвкавостта на действащото право. Спорът е коя характеристика е приоритетна и съществува ли оптимален баланс между двете.

Абсолютизирането на формалния подход крие риск да доведе до механично запазване на нормативни решения, които са предвидими, но социално или икономически неефективни. Обратно, преобладаването на материалния подход, без достатъчни формални гаранции, може да отслаби правната предвидимост и сигурност и да създаде усещане за непоследователност и произвол. Поради това предвидимостта в правото следва да се разглежда като резултат от баланса между формалната стабилност и необходимата гъвкавост на нормативната уредба.

Предвидимостта в процеса по създаване на правни норми е производна на предвидимостта на правото. Проблемът за предвидимостта в нормотворческия процес е част от въпроса за

[39] Вж. **Стоилов, Я.** Предвидимост – при прилагане..., с. 53.

развитието на правото и правната система, при което политическият „монопол“ в нормотворчеството навлиза в конкурентна битка с правото и неговите принципи, играещи ролята на критерии за упражняването на нормотворческата власт.[40]

В сходен смисъл *Тони Димов* представя предвидимостта като комплексно явление в контекста на нормотворческия процес, съдържащо свойствата – *постоянство, предсказуемост, познание, подготвеност, приемственост, прогнозираност* и *планираност*.[41]Това разбиране допринася за изясняване на връзката между принципа на предвидимостта и развитието на правната система, като позволява едновременно разграничение и концептуално свързване между предвидимостта и приемствеността.

В този контекст приемствеността може да бъде разглеждана като елемент и предпоставка за реализирането на предвидимостта в нормотворчеството, доколкото осигурява последователност чрез използване на натрупания нормативен и институционален опит. От друга страна, наличието на предвидимост в правната система създава стабилна среда за проявление на приемствеността, тъй като ограничава произволните и непоследователни нормативни промени. Така между двете се установява диалектическа връзка.

Тези изисквания, формулирани като принципи на изработването на проекти на нормативни актове, стоят в основите и от тях се формират принципните положения на механизма на оценка на въздействието на нормативните актове. Поради своята значимост те следва да бъдат разбрани и зачетени от нормотвореца, експертите и участващите в обществените консултации заинтересовани страни. От компетентните държавни органи те трябва да бъдат последователно и рационално прилагани. Едновременно отразяват особеностите на националния законотворчески процес и демонстрират приемственост и отвореност към хармонизиране с изискванията на правната система на Европейския съюз.

---

[40] Пак там, с. 53.

[41] **Димов, Т.** Предвидимостта на правото през призмата на принципите в нормотворчеството. – В: Сборник с доклади „Предвидимост на правото“. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Dimov, T. Predvidimostta na pravotoprez prismata na principite v normotvorchestvoto, S., UI “Sv. Kliment Ohridski”), 2022, с. 105.

Връзката между приемствеността и предвидимостта в правото и законотворчеството е концептуална, функционална и структурна. Приемствеността осигурява времевата и системна логика на правната уредба, чрез която нормативните промени се възприемат като последователно развитие, а не като произволни отклонения. Чрез използването и надграждането на натрупания нормативен, институционален и аналитичен опит приемствеността създава предпоставки за предвидимост на правните решения, доколкото правните субекти и институциите могат да ориентират поведението си въз основа на устойчиви правила, принципи и утвърдени практики. Тази последователност позволява формирането на легитимни правни очаквания и предвиждането на правните последици от индивидуалното и институционалното поведение. Приемствеността позволява развитие и изучаване на системата, а не разрив, което е в корелация с предвидимостта в правната система.

Предвидимостта изпълнява и стабилизираща функция спрямо приемствеността. Когато законодателните решения се характеризират с последователност, яснота и рационална обоснованост, се ограничава рискът от произволни и непоследователни нормативни промени, които разкъсват връзката с предходното правно регулиране. В този смисъл предвидимостта действа като коректив срещу формално или реактивно законотворчество.

В нормотворческия процес тази взаимна обусловеност намира конкретно проявление чрез механизмите на оценката на въздействието на нормативните актове. Ефективната оценка на въздействието предполага едновременно отчитане на резултатите от предходни регулаторни решения и прогнозиране на бъдещите ефекти от новото регулиране. Така приемствеността и предвидимостта се превръщат не само в абстрактни принципи, а са практически инструменти за повишаване на качеството, рационалността и легитимността на законодателния процес. Качественото законотворчество предполага наличието на ясна цел, аргументирана промяна, обосновано отклонение от предходната уредба. Приемствеността изисква законодателят да се мотивира защо старото не работи и да се аргументира как новото го подобрява. Това прави законодателните решения предвидими като логика.

Приемствеността в правото и законотворчеството следва да се разбира не само като формално възприемане на съществуващи нормативни решения, а също и като съдържателен и рационален процес на сортиране, възприемане, осмисляне и надграждане на юридически и институционален опит и познания. Именно чрез тази времева и системна свързаност на нормативните решения и модели приемствеността създава предпоставки за предвидимост на правото, тъй като позволява нормативните промени да бъдат възприемани като последователно развитие, а не като накъсани и произволни отклонения. В този контекст приемствеността функционира като условие за рационалност, легитимност и предвидимост на законодателния процес, доколкото създава възможност за логическа връзка между предходно и ново правно регулиране, и ограничава риска от нормативна разпокъсаност и несигурност.

Анализът показва, че абсолютизирането на формализма води до загуба на ефективност в нормативната среда, докато прекомерната гъвкавост, която не е в хармония с институционалния опит и култура, подкопава правната предвидимост и сигурност. Следователно предвидимостта изпълнява и обратна функция спрямо приемствеността, тъй като действа като коректив срещу реактивни и непоследователни нормативни промени и стабилизира развитието на правната система.

Критичният анализ на практиката, след реформата в българския законотворчески процес от 2016 г. отчита, че формалното възприемане на принципите за качествено законотворчество и оценка на въздействието далеч не е достатъчно условие за реално повишаване на предвидимостта и ефективността на нормативните актове и правната система като цяло. Липсата на последователна и рационална съдържателна приемственост, дефицитите в институционалната воля за използване на натрупания нормативен и аналитичен опит водят до нормативна нестабилност и разпокъсаност, което подкопава доверието в правото. В този смисъл недостатъците на българския законотворчески процес не се изразяват толкова в липса на правила, колкото в разкъсване на връзката между предходни и последващи регулаторни решения. Това позволява да се направи изводът, че приемствеността и предвидимостта следва да се разглеждат като взаимно обусловени анали-

тични и практически категории, чиято роля в законотворчеството не се гарантира от нормативното им установяване, а от степента, в която са реално осмислени и последователно интегрирани в рамките на законодателния процес.

Заключение

Настоящото изследване си постави за цел да анализира приемствеността като теоретична и практическа категория в правото и законотворчеството и да изясни нейното значение като предпоставка за предвидимостта, правната сигурност и качеството на законодателния процес. В този контекст бяха формулирани няколко основни задачи: концептуално изясняване на понятието за приемственост и неговите проявления; изследване на връзката между приемствеността, принципите на качественото законотворчество и легитимността на законодателния процес; анализ на предвидимостта като принцип и критерий за оценка на нормативните решения; както и критична оценка на българската практика след реформата на Закона за нормативните актове от 2016 г.

В резултат на проведеното изследване могат да бъдат формулирани следните основни изводи:

Първо, приемствеността в правото следва да се разбира не като автономно правно явление, а като функционален механизъм за рационално развитие на правната система, чрез който се осигуряват предвидимост, правна сигурност и стабилност. Изследването потвърждава, че приемствеността в правото следва да бъде разглеждана и като принципно положение на законотворческия процес, чиято успешна реализация зависи от степента на неговото съдържателно осмисляне и институционално прилагане.

Второ, приемствеността функционира като важно условие за предвидимостта на правото и законотворчеството. Чрез осигуряването на логическа, времева и системна връзка между доказани предходни и последващи нормативни решения тя създава възможност правните субекти и институциите да формират легитимни правни очаквания и да планират поведението си в условията на относителна стабилност и сигурност.

Трето, предвидимостта не следва да се разглежда като автономно и самодостатъчно качество на правото, а като функцио-

нален резултат от реализираната приемственост. В този смисъл тя изпълнява и обратна, корективна функция спрямо приемствеността, като ограничава риска от произволни и непоследователни нормативни промени.

Четвърто, принципите на качественото законотворчество, закрепени в Закона за нормативните актове, могат да изпълнят реална регулаторна и легитимираща функция само при наличие на съдържателна приемственост. Формалното им възприемане и спазване не гарантира автоматично нито повишаване на качеството на нормативната уредба, нито укрепване на правната сигурност и предвидимостта. Това се доказва от различните емпирични данни. Международните индикатори за качество на нормативната уредба у нас сочат, че реформата от 2016 г. не е довела до очакваното подобряване на законотворческия процес. Напротив, наблюдават се тенденции на нормативна нестабилност, чести и непоследователни изменения и отслабване на предвидимостта, което свидетелства за дефицит на реална съдържателна приемственост.

Пето, анализът на оценката на въздействието на нормативните актове показва, че този инструмент има потенциала да функционира като институционален механизъм за реализиране на приемствеността, но в българската практика той често остава формализиран и откъснат от реалното използване на натрупания нормативен и аналитичен опит.

Работата обосновава концептуално и функционално връзката между приемствеността и предвидимостта в правото. Основните проблеми на българското законотворчество не се коренят толкова в липсата на нормативни правила и принципи, колкото в разкъсването на връзката между предходни и последващи регулаторни решения и в отсъствието на институционална култура за използване и надграждане на натрупания опит.

В обобщение може да се направи изводът, че приемствеността и предвидимостта следва да се разглеждат като взаимно обусловени аналитични и практически категории, чието значение в законотворчеството не се изчерпва с нормативното им закрепване. Тяхната реална функция зависи от степента, в която са осмислени, институционализирани и последователно прилагани в законодателния процес. Липсата на такава реализация води до

нормативна нестабилност, проблеми в правната сигурност и общественото доверие в правото. В този смисъл приемствеността се утвърждава не само като теоретична категория, но и като ключов практически механизъм за повишаване на качеството, рационалността и легитимността на правото и законотворчеството.

АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257057

КОСВЕНИЯТ *АДМИНИСТРАТИВЕН* КОНТРОЛ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ (ИНЦИДЕНТЕН КОНТРОЛ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ, ОСЪЩЕСТВЯВАН ПО *АДМИНИСТРАТИВЕН* РЕД)

адвокат д-р Таня Даскалова

Адвокатска колегия – Пловдив, България

Резюме: В настоящото изследване е разгледана специфичната контролна дейност, провеждана от административните органи при изпълнение на техните правомощия, именувана тук като „косвен административен контрол“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван по административен ред“. Отделно от това накратко са анализирани и други, специфични „явления“ в правната действителност, като т. нар. „косвено административно отменяване“ и „косвено“ оспорване. Целта на настоящото изследване е да бъдат разкрити същностните характеристики на понятието за косвен административен контрол и да се демонстрира неговото самостоятелно място и значение в българската правна действителност.

Ключови думи: косвен, административен, контрол, оспорване, отмяна, законосъобразност, акт, орган

THE INDIRECT ADMINISTRATIVE REVIEW OF THE LEGALITY OF ADMINISTRATIVE ACTS (INCIDENTAL REVIEW OF LEGALITY, CARRIED OUT BY ADMINISTRATIVE ORDER)

lawyer Tanya Daskalova, PhD

Plovdiv Bar Association, Bulgaria

Abstract: This study examines the specific control activity, carried out by administrative authorities in the exercise of their powers, referred to here as „indirect administrative review“, or „incidental review of legality, carried out by administrative order“. Apart from this, other, specific „phenomena“ in legal reality are also briefly analyzed, such as the so-called „indirect administrative annulment“ and „indirect“ challenge. The purpose of this study is to reveal the essential characteristics of the concept of indirect administrative review and to demonstrate its independent place and significance in Bulgarian legal reality.

Key words: indirect, administrative, review, challenge, annulment, legality, act, authority

I. Увод

Обикновено, когато се говори за контрол за законосъобразност върху административните актове, се има предвид съдебният контрол за законосъобразност върху тези актове, по-конкретно прекият такъв, при който съдът непосредствено се произнася по правното съществуване на съответния административен акт. Говорейки за косвен контрол за законосъобразност, отново, като правило, се има предвид дейност на съда, изразяваща се по конкретното дело във вземането на становище относно законосъобразността на един акт, който не е главен предмет на съответното производство. Становището на съда в случая намира израз в мотивите на съдебния акт и служи като необходим етап в разрешаването на правния спор, имащ обуславящо значение за неговия изход.

Косвеният съдебен контрол представлява специфична контролна дейност на съда, отличаваща се със свои особености и при-

ложно поле. В настоящото изследване обаче по-подробно ще бъде разгледана аналогичната дейност, осъществявана от административните органи, именувана в това изследване като „косвен *административен* контрол“ (тук и нататък курсивът мой – Т. Д.), или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“. Без претенции за изчерпателност ще бъдат разгледани най-типичните случаи на подобен контрол, намерили израз в конкретни разпоредби от действащото законодателство. Ще бъде анализирана относимата към въпроса съдебна практика, каква е степента на проучване на този въпрос в правната доктрина, както и ще бъдат посочени примери от чуждестранния опит. Отделно от това ще бъдат накратко анализирани и други, специфични „явления“ в правната действителност, като т. нар. „косвено административно отменяване“ и „косвено“ оспорване.

Целта на настоящото изследване е да бъдат разкрити същностните характеристики на понятието за косвен *административен* контрол и да се демонстрира неговото самостоятелно място и значение в българската правна действителност.

II. Същинска част

1. Хипотези на косвен административен контрол в българското законодателство – общо изложение

В случая под „косвен *административен* контрол“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“, следва да се разбира провеждането на специфична контролна дейност от административните органи при изпълнение на техните правомощия. До упражняването на косвен *административен* контрол може да се стигне, когато съответният административен орган, за да реши поставения пред него въпрос, следва да вземе отношение по законосъобразността на един административен акт, който има преюдициално значение за решаването на този въпрос. Косвен *административен* контрол може да бъде извършен както в производство по издаване на индивидуален или общ административен акт, така и в производство по оспорване на един административен акт по административен ред. Такъв контрол осъществява и административнонаказващият орган при произнасяне по преписката в административнонаказателното производство.

Подобно на косвения съдебен контрол, при упражняването на косвен *административен* контрол съответният орган изразява само становище относно законосъобразността в мотивите на акта си, без изрично да отменя или изменя инцидентно преценявания административен акт. Така изразеното в мотивите становище има значение единствено за конкретното производство с оглед произнасянето на административния орган по въпроса, с който е бил сезиран.

1.1. Типичен пример от законодателството е разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс[1] (АПК) относно прилагането на нормативния акт от по-висока степен. В Решение № 12040 от 12.11.2015 г. по адм. дело № 15232/2014 г. на ВАС, VII отд., изрично е посочено, че чл. 5, ал. 1 АПК задължава административните органи, когато установят противоречие на подзаконов нормативен акт с по-висок по степен акт, да приложат по-високия по степен акт[2]. Така, ако в процедура по издаването на индивидуален или общ административен акт компетентният орган установи, че подзаконовият нормативен акт, който следва да послужи като правна основа за издаването на акта, противоречи на нормативен акт от по-висока степен, той трябва да приложи по-високия по степен акт. Съответно противоречащият му подзаконов нормативен акт, като такъв от по-ниска степен, трябва да остане неприложен.

С други думи административният орган е длъжен инцидентно да провери съответствието на подзаконовия нормативен акт, на който се основава издаването на индивидуалния или общия административен акт, с по-високите по степен актове като задължителен етап в производството по издаване на съответния административен акт. В този смисъл в Решение № 1948 от 4.04.2024 г. по гр. дело № 2752/2022 г. на Софийски градски съд се посочва, че тъй като разглежданата забрана за изплащане на допълнително тру-

[1] Обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 63 от 1.08.2025 г., в сила от 5.08.2025 г.

[2] Вж. също Решение № 2716 от 26.02.2021 г. по адм. д. № 7065/2020 г. на ВАС, VII отд., Решение № 4496 от 15.04.2020 г. по адм. д. № 5613/2019 г. на ВАС, VII отд. и Решение № 4495 от 15.04.2020 г. по адм. д. № 7288/2019 г. на ВАС, VII отд., в които е отбелязано, че с оглед на установения в чл. 5, ал. 1 АПК принцип административният орган е длъжен при противоречие на наредба на нормативен акт от по-висока степен да приложи по-високия по степен акт.

дово възнаграждение по чл. 5, ал. 2 от процесните Правила е незаконосъобразна, то същата не следва да се прилага от административния ръководител при определяне на лицата, на които да бъде изплатено такова възнаграждение. Съдът се позовава на разпоредбата на чл. 5, ал. 1 АПК, за да достигне до извода, че в случая административният ръководител е следвало *„...да приложи посочените принципни законови положения и да издаде заповед за изплащане на допълнително трудово възнаграждение на ищеца, след като са били налице предпоставките за това"*[3].

Когато по-горестоящият административен орган при разглеждането на жалба срещу един административен акт установи, че същият е бил издаден въз основа на подзаконов акт, който противоречи на нормативен акт от по-висока степен, той трябва да отмени оспорения акт като незаконосъобразен, тъй като същият е лишен от годна правна основа. В тази връзка в Решение № 105 от 26.06.2020 г. по адм. дело № 7/2020 г. на Административен съд – Видин, е прието, че административният орган неправилно е приложил материалния закон и адмнистративнопроизводствените правила към фактите по случая, поради което с процесното Решение на Директора на ТП на НОИ неправилно и незаконосъобразно е оставено в сила Разпореждане на Началника на отдел „Пенсии". В мотивите на съдебния акт е посочено, че цитираните текстове на Наредбата следва да се тълкуват и прилагат в съответствие с разпоредбата на чл. 9, ал. 1, т. 1 от КСО[4], която е от нормативен акт от по-висока степен, съгласно принципа, установен в чл. 5, ал. 1 от АПК.

1.2. Разпоредбата на чл. 54, ал. 1, т. 7 от Закона за административните нарушения и наказания[5] (ЗАНН) урежда друга хипотеза, при която може да бъде осъществен косвен *административен* контрол. Същата предвижда, че наказващият орган прекратява административнонаказателното производство с мотивирана резолюция, когато при съставяне на акта за установяване на административно нарушение (АУАН) е допуснато съществено нарушение

[3] Решение № 1948 от 4.04.2024 г. по гр. дело № 2752/2022 г. на Софийски градски съд.
[4] Кодекс за социално осигуряване (Загл. изм. ДВ, бр. 67 от 2003 г.), обн. ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г., в сила от 1.01.2000 г., последно доп. ДВ, бр. 100 от 25.11.2025 г., в сила от 1.01.2026 г.
[5] Обн. ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 115 от 30.12.2025 г.

на процесуалните правила[6]. С други думи, за да реши въпроса налице ли е основание за прекратяване на административнонаказателното производство по т. 7 от горепосочената разпоредба, наказващият орган трябва да провери и прецени дали АУАН е редовен. Това означава да бъде извършен косвен контрол, тъй като АУАН по същността си представлява административен акт, а същественото нарушение на процесуалните правила е едно от основанията за оспорване на акта като незаконосъобразен. Така в Решение № 3286 от 12.07.2024 г. по адм. н. д. № 5907/2024 г. на Софийски районен съд е посочено, че преценката дали допуснатата нередовност не е съществена и позволява издаването на наказателно постановление на основание чл. 53, ал. 2 ЗАНН, или се касае за съществено процесуално нарушение, което налага прекратяване на административнонаказателното производство, е предоставена единствено на наказващия орган[7]. В Решение № 194 от 12.02.2025 г. по адм. н. д. № 3452/2024 г. на РС – Пловдив, пък е отбелязано, че в резултат на констатирани съществени нарушения на процесуалните правила при издаване на процесния АУАН, включително и некоректно посочване на нарушената норма, на основание чл. 54, ал. 1, т. 7 от ЗАНН, правилно е издадена мотивирана резолюция, с която е прекратено административнонаказателното производство.

Нещо повече. В ЗАНН не съществува процедура по „отмяна“, „анулиране“ или замяна на АУАН с друг, защото същият не подлежи на оспорване пред административнонаказващия орган или съда по аргумент от чл. 53, ал. 2 и чл. 58д от ЗАНН и съдържа фактически констатации, които или са верни, или не, т.е. веднъж съставен, АУАН не подлежи на „отмяна“, „анулиране“ или замяна на АУАН с друг при никакво положение. Обобщено казано, разпо-

[6] Тази норма намира приложение само и единствено когато нарушението е от такова естество, че не може да бъде санирано по никакъв начин, като например неподписан от актосъставителя АУАН, при който на практика няма такъв, съответно и административнонаказателно производство, непредявен на нарушителя АУАН, липса на всякакви свидетели при хипотезите на чл. 40, ал. 1 – 3 от ЗАНН в АУАН и т. н. – вж. Решение № 343 от 26.06.2024 г. по адм. н. д. № 305/2024 г. на РС – Русе.

[7] Вж. в този смисъл и Решение № 4 от 5.02.2025 г. по адм. н.д. № 130/2024 г. на РС – Първомай, в което е посочено и че в ЗАНН не е предвидена възможност актосъставителят сам да отстрани допуснатата нередовност в АУАН, като състави нов такъв, без да изпраща преписката на наказващия орган и в хода на вече образувано административнонаказателно производство, което не е било прекратено.

редбата на чл. 54, ал. 1, т. 7 ЗАНН не е средство за преодоляване на пороци в АУАН, включително и неправилна правна квалификация на извършеното нарушение, а способ за прекратяване на изначално опорочено административнонаказателно производство, чиито пороци са непреодолими по реда на чл. 52, ал. 2 или чл. 53, ал. 2 от ЗАНН[8]. Тази хипотеза е подобна на хипотезата за упражняване на косвен съдебен контрол върху административни актове, които не подлежат на пряк контрол. От друга страна, разпоредбата на чл. 54, ал. 1, т. 7 ЗАНН действително не е средство за преодоляване на пороци в АУАН, тъй като в този случай административнонаказващият орган не отменя акта за установяване на нарушение, а единствено взема становище относно неговата редовност, за да може да се произнесе по въпроса относно прекратяване на съответното административнонаказателно производство. По този начин би се избегнало необосновано нарушаване правата на гражданите, едноличните търговци и юридическите лица с налагането на административни наказания и имуществени санкции чрез наказателни постановления, които изначално е ясно, че подлежат на отмяна. Тоест административнонаказващият орган има дадена от законодателя възможност да прекрати *по своя инициатива и преценка* производството[9].

1.3. Разпоредбата на чл. 53, ал. 2 ЗАНН също може да бъде посочена като пример за уреждане на хипотеза, при която се упражнява косвен *административен* контрол. За разлика от чл. 54, ал. 1, т. 7 ЗАНН, в който случай административнонаказващият орган трябва да установи наличието на съществен порок (съществено нарушение на процесуалните правила) в АУАН, за да е налице основание за прекратяване на производството, то в случая на чл. 53, ал. 2 ЗАНН органът трябва да установи, че АУАН не е засегнат от съществен или пък е засегнат от незначителен порок, за да може да издаде наказателно постановление. Както правилно е посочил съдът в Решение № 66 от 5.07.2025 г. по адм. н. дело № 556/2024 г. на РС – Смолян, в административнонаказателното производство установяването на всички правнозначими факти, касаещи извършването на нарушението, дееца, неговата вина, смекчаващите и отегчаващи вината обстоятелства, следва да се извърши **служебно** от

[8] Вж. Решение № 343 от 26.06.2024 г. по адм. н. д. № 305/2024 г. на РС – Русе.
[9] Решение № 17 от 10.01.2025 г. по адм. н. д. № 4486/2024 г. на РС – Бургас.

наказващия орган, съобразно вменената му за изпълнение правораздавателна дейност.

1.4. В чл. 52, ал. 4 ЗАНН пък изрично е посочено, че преди да се произнесе по преписката, наказващият орган проверява акта с оглед на неговата законосъобразност и обоснованост. Разпоредбата на чл. 52, ал. 4 ЗАНН създава процесуално задължение на наказващия орган, преди да се произнесе по преписката с акт по чл. 53, ал. 1 ЗАНН, да извърши проверка за законосъобразност и обоснованост на АУАН[10]. С други думи той не може да пристъпи към издаването на наказателно постановление, преди да извърши преценка на законосъобразността и обосноваността на АУАН. В този смисъл въпросът относно законосъобразността на АУАН се явява преюдициален за изхода на съответното административнонаказателно производство. За да се обезпечи издаването на законосъобразно и правилно наказателно постановление, АУАН, въз основа на който се издава същото, трябва да бъде законосъобразен[11]. Но ако наказващият орган установи, че АУАН е засегнат от съществен порок, изходът на административнонаказателното производство ще бъде различен – то следва да бъде прекратено с мотивирана резолюция.

2. Особен поглед върху правомощието на областния управител да упражнява контрол по законосъобразността на актовете на органите на местно самоуправление и местна администрация. Пряко и „косвено“ оспорване

Във връзка с проучването на въпроса за косвения *административен* контрол малко по-подробно следва да бъде анализирано правомощието на областния управител, на основание чл. 31, ал. 1, т. 5 от Закона за администрацията[12] (ЗА), да упражнява контрол по законосъобразността на актовете на органите на местно

[10] Решение № 12 от 25.08.2025 г. по адм. н. д. № 62/2025 г. на РС – Чепеларе.

[11] С Решение от 18.12.2017 г., постановено по АНД № 1208/2017 г. по описа на РС – Габрово, съдът е отменил процесното наказателно постановление, като е посочил, че наказващият орган е пристъпил към издаване на наказателно постановление, без да извърши проверка за законосъобразност на съставения АУАН, пренасяйки въведения порок и в наказателното постановление.

[12] Обн. ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г., последно доп. ДВ, бр. 81 от 3.10.2025 г.

самоуправление и местна администрация. Съгласно чл. 32, ал. 2 ЗА областният управител, от една страна, може **да отменя** незаконосъобразни актове на кметовете на общини, като се самосезира по своя преценка или когато е сезиран с жалба срещу акт на кмет, а от друга – **да оспорва** незаконосъобразни актове на общинските съвети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация[13] (ЗМСМА).

По силата на чл. 45, ал. 4 ЗМСМА областният управител, в изпълнение на задължението за упражняване на контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, може **да върне** незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет или **да** ги **оспорва** пред съответния административен съд. На основание чл. 45, ал. 5 ЗМСМА на кмета на общината също е предоставена възможност за връщане за ново обсъждане на незаконосъобразните актове на общинския съвет или за оспорване на същите пред административния съд. Освен това на основание чл. 147, ал. 2, във връзка с чл. 16 от АПК и прокурорът може да оспори пред съда законосъобразността на един административен акт. От горецитираните разпоредби е видно, че броят на публичните органи, които по силата на закона (без да доказват интерес) имат правомощието да оспорят пред съда законосъобразността на решенията на общинските съвети, е определен изчерпателно[14]. За целите на настоящото изследване обаче вниманието ще бъде съсредоточено конкретно върху възможността, с която разполага областният управител да върне незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет, но преди това ще бъде разгледана възможността, с която същият разполага, да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини.

2.1. Разпоредбата на чл. 93, ал. 4 АПК предвижда, че административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител, а съгласно чл. 45, ал. 1 от специалния ЗМСМА актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител, освен ако в закон е предвидено друго. От съдържанието на горепосочените разпо-

[13] Обн. ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., в сила от 17.09.1991 г., последно доп. ДВ, бр. 64 от 5.08.2025 г., в сила от 6.09.2025 г.

[14] Определение № 2203 от 25.02.2016 г. по адм. д. № 1713/2016 г. на ВАС.

редби следва, че в производство по оспорване на акт на кмет на община по административен ред компетентен да разгледа жалбата е съответният областен управител. Тази компетентност е законово определена и е изключение от правилото за субординация. С тези разпоредби законодателят е преценил, че за целите на контрола между различните власти – централна и местна, е необходимо да допусне оспорване на актовете на кмета пред областния управител независимо от факта, че областният управител не е горестоящ на кмета административен орган[15].

Областният управител не е горестоящ административен орган на кмета на общината. Те не са в йерархическа зависимост помежду си. И областните управители, и кметовете на общини са териториални органи на изпълнителната власт, но те не са в една и съща структура. Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика, и се определя с решение на Министерския съвет[16]. Кметът, от своя страна, е орган на изпълнителната власт в общината и се избира от населението на съответната община[17], която пък е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление[18]. От изложеното следва, че взаимоотношенията между кмет на община и областен управител не са в класическата форма на подчинение на един административен орган на

[15] Решение № 9317 от 13.07.2020 г. по адм. д. № 14818/2019 г. на ВАС, VII отд. В Определение № 14079 от 20.12.2016 г. по адм. д. № 12914/2016 г. на ВАС, III отд. обаче е прието, че оспорването на актовете на кмета на общината по административен ред пред областния управител представлява случай на оспорване на акт на долустоящ административен орган пред горестоящ административен орган в смисъла на Глава шеста на АПК, като: *„Основните правила на административното правораздаване, развити в тази глава, уреждат оспорването на административните актове на кмета на общината да бъде пред областния управител, а отношенията между тези два органа са уредени като при обжалване на акт на долустоящ орган пред горестоящ“.*

[16] Вж. чл. 29, ал. 1 и ал. 3 от Закона за администрацията.

[17] Вж. чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от Закона за администрацията.

[18] Вж. чл. 2, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

друг. Този извод не се променя от предвиденото в разпоредбата на чл. 45, ал. 1 ЗМСМА[19].

Областният управител има правомощие да се произнася по актове на кметове на общини при оспорването им по административен ред в съответствие с чл. 45, ал. 1 ЗМСМА, освен ако в закон е предвидено друго. В съответствие с чл. 93, ал. 4 АПК административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител, който упражнява административен контрол по изрична разпоредба на специален закон и се различава от тази на йерархическия административен контрол, упражняван от по-горестоящия административен орган. Съотношението между нормите на АПК и тези на ЗА и ЗМСМА, уреждащи упражняването на административен контрол от страна на областния управител, са в съотношение общ към специален закон, като приоритет имат нормите на специалните закони, а общият се прилага, доколкото липсва специална уредба[20]. В общата хипотеза горестоящият административен орган има правомощието да се произнася не само по законосъобразността, но и по целесъобразността на оспорения пред него административен акт. В приложимата специална хипотеза областният управител е компетентен да се произнася само по законосъобразността на актовете на кмета на общината. След отмяната на акта областният управител няма правомощие да решава въпроса по същество, като замести кмета на общината[21].

От гореизложеното следва, че в специалната хипотеза на чл. 45, ал. 1 ЗМСМА, във връзка с чл. 93, ал. 4 АПК, областният управител упражнява административен контрол за законосъобразност на актовете на кмета на общината. Нещо повече. Този контрол се явява **пряк** *административен* контрол за законосъобразност, предвид правомощието на областния управител **да отмени** съответния незаконосъобразен акт на кмета на община. В това специално производство по оспорване акт на кмет на община по административен ред пред областния управител няма пречка последният да упражни **косвен** *административен* контрол за законосъ-

[19] Вж. Решение № 1763 от 4.02.2011 г. по адм. д. № 7016/2010 г. на ВАС; Решение № 2402 от 6.03.2015 г. по адм. д. № 8657/2014 г. на ВАС, IV отд.

[20] Решение № 4655 от 12.04.2010 г. по адм. д. № 10387/2009 г. на ВАС.

[21] Определение № 5644 от 25.04.2014 г. по адм. д. № 2327/2014 г. на ВАС – VIII отд.

образност като неразделна част от компетентността му да се произнесе по жалбата срещу конкретния акт на кмет. С други думи за да се произнесе по основателността на жалбата, областният управител следва да вземе становище по въпроса относно законосъобразността на друг административен акт, който не е основен предмет на конкретното производство, но е от значение за изхода на спора – главен предмет на това производство. Най-типичният пример би бил, когато оспорената заповед на кмет на община е издадена на основание незаконосъобразна разпоредба от (общинска) наредба, противоречаща на нормативен акт от по-висока степен. В този случай заповедта на кмета ще бъде лишена от годна правна основа и следва да бъде призната за незаконосъобразна.

Интересни мотиви е изложил съдът в Решение № 6888 от 8.06.2020 г. по адм. дело № 2761/2020 г. на ВАС, IV отд., образувано по касационна жалба срещу решението на първоинстанционния съд, пред който предмет на съдебен контрол е била заповед на кмет, издадена на основание чл. 44, ал. 2 ЗМСМА, във връзка с чл. 35, ал. 6 от ЗОбС[22], представляваща крайният акт в административната част на сложния фактически състав по провеждане на публичен търг за продажба на недвижим имот – частна общинска собственост. ВАС е намерил за недопустим упражнения от първата инстанция косвен контрол върху заповедта на кмета, с която е наредено да се проведе търг, по повод инцидентно оспорване, относимо към нарушения при откриване на процедурата, в главното производство, свързано с класирането. Върховните съдии са приели, че косвен съдебен контрол в производство, което има за предмет друга заповед – вече за определяне на спечелилия търга, е недопустим. В тази връзка е прецизирано следното: *„…по своята правна същност всяка заповед за откриване на процедура (независимо дали е търг, конкурс, обществена поръчка и др.) не е част от процедурата по издаване на друг акт, а е самостоятелно властническо волеизявление на административен орган. Заповедта представлява административен акт, който може да бъде оспорен от лицата, които имат правен интерес“*[23].

[22] Закон за общинската собственост, обн. ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., в сила от 1.06.1996 г., последно доп. ДВ, бр. 17 от 26.02.2021 г.

[23] Решение № 6888 от 8.06.2020 г. по адм. дело № 2761/2020 г. на ВАС, IV отд.

По отношение на последно цитираните мотиви от горепосоченото Решение № 6888 от 8.06.2020 г. по адм. дело № 2761/2020 г. на ВАС, IV отд. следва да бъде отбелязано, на първо място, че същите, изглежда, влизат в пряко противоречие с разпоредбата на чл. 21, ал. 5 АПК. Ако това обстоятелство обаче бъде оставено настрана, то тези мотиви по същността си са правилни. Поне що се отнася до казаното, че всяка заповед за откриване на процедура е самостоятелно властническо волеизявление на административен орган и представлява административен акт. От друга страна, крайният акт, с който приключва производството – в случая заповедта за определяне спечелилия търга, не може да бъде преценяван изолирано и отделно от предхождащите го властнически волеизявления, всяко от които със собствено значение. Макар и самостоятелни административни актове, предхождащите крайния акт, волеизявления все пак са взаимносвързани, като по-ранният от тях обуславя издаването на следващия, а всички заедно последователно водят до издаването на крайния акт, с който приключва съответната процедура. С други думи предхождащите крайния акт властнически волеизявления представляват елементите на своеобразна „верига“ от административни актове, чийто естествен завършек е този краен акт. И ако някой от тези елементи се окаже дефектен (незаконосъобразен), този недостатък неминуемо би се отразил на крайния резултат (акт).

Като се има предвид последно изложеното, връщайки се на конкретния казус, следва, че изводът на съда за недопустимост на косвения съдебен контрол върху заповедта на кмета, с която е наредено да се проведе търг, в производството по оспорване заповедта за определяне на спечелилия търга, е неправилен. Съответно, в случай че заповед на кмет, издадена на основание чл. 44, ал. 2 ЗМСМА, във връзка с чл. 35, ал. 6 ЗОбС, бъде оспорена по административен ред пред областния управител, последният в това производство би могъл да упражни косвен *административен* контрол върху заповедта на кмета, с която е наредено да се проведе търгът.

Областният управител би могъл да упражни косвен *административен* контрол и в случаите, при които пред него е оспорен актът, с който кметът се е произнесъл по отправено до същия искане за издаване на индивидуален административен акт. Тук кме-

тът следва да установи кои факти и обстоятелства са от значение за издаването на конкретния акт, като изложи фактически и правни съображения в тази връзка и с кои факти и обстоятелства, установени преди това, той е длъжен да се съобрази. Това е необходимо, за да се извърши преценка следва ли органът, сезиран с искането, да се счита обвързан от задължителната сила на издадени в други производства административни актове, или следва да извърши самостоятелно инцидентен контрол за законосъобразност на тези актове. В случай че областният управител намери, че такъв инцидентен контрол е допустим, той би могъл сам да го извърши, с оглед установяване на релевантните обстоятелства[24]. Такъв би бил случаят, когато кметът е сезиран с искане за издаване на карта по образец съгласно чл. 99а от ЗДвП[25].

От друга страна, в Решение № 9755 от 4.07.2012 г. по адм. д. № 5446/2012 г. на ВАС, VII отд. е прието за невъзможно административният орган да извършва инцидентен контрол относно актове, издадени от други административни органи, и да се произнася по тяхната действителност и законосъобразност, като според съда: *„В пределите на правомощията си органът следва да провери попълнена ли е документацията с изискуемите документи и да реши кои от тях ще цени и кои не и в зависимост от тази преценка да упражни правата си...“*

Така и в Решение № 5387 от 22.05.2025 г. по адм. д. № 2120/2025 г. на ВАС, IV отд. е посочено, че в хипотезата на чл. 39, ал. 6 ЗОбС административният орган дължи произнасяне при условията на обвързана компетентност и следва да издаде заповед, спазвайки точно определената рамка относно основните реквизити, при които ще се сключи договорът за предоставяне право на ползване. Нарушаването на изискването за издаване на

[24] Вж. в тази връзка Решение № 4979 от 21.04.2017 г. по адм. д. № 625/2016 г. на ВАС, III отд., по което съдът е разгледал случай на оспорване решението на административен орган, с което е отказано издаване на съответно разрешително, и допустимостта в тази хипотеза да бъде осъществен инцидентен съдебен контрол за законосъобразност, но по аналогия изводите на съда биха могли да намерят съответно приложение и за разглежданите в настоящия труд случаи на косвен *административен* контрол.

[25] Закон за движението по пътищата, обн. ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., в сила от 1.09.1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 64 от 5.08.2025 г., в сила от 6.09.2025 г.

заповед, съобразена с разпоредените с решението на общинския съвет изисквания, според съда води до материалноправна некомпетентност на административния орган. По отношение законосъобразността на процесното решение на общинския съвет в горепосоченото съдебно решение изрично е отбелязано, че: *„Инцидентен контрол за законосъобразност на влязъл в сила административен акт е недопустим и на още по-силно основание това не може да стори друг административен орган, който е разполагал с възможност да оспори решението както по общия ред, предвиден в Административнопроцесуалния кодекс, така и по реда на специалната процедура по оспорване на решение на общински съвет, предвидена в Закона местното самоуправление и местната администрация"*[26].

Що се отнася до последно цитираните мотиви от Решение № 5387 от 22.05.2025 г. по адм. д. № 2120/2025 г. на ВАС, IV отд., то същите са неправилни от две страни. От една страна, неправилен е като цяло изводът на съда за недопустимост на инцидентния контрол за законосъобразност на влязъл в сила административен акт, който извод влиза в пряко противоречие с разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България[27] (КРБ). В Решение № 14 от 4.11.2014 г. на КС на РБ по к. д. № 12/2014 г. Конституционният съд изрично е посочил, че чрез въвеждането на необжалваемост по чл. 120, ал. 2 КРБ законодателят не може да изключи възможността за съдебна защита срещу нищожните административни актове. Според конституционните съдии изключението по чл. 120, ал. 2 КРБ не може да осуетява възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт. Косвеният (инцидентен) съдебен контрол по отношение на актовете и действията на административните органи е форма на съдебен контрол за законност по смисъла на чл. 120, ал. 1 КРБ, при който съдът, независимо от вида на разглеждания правен спор и приложимия процесуален ред, извършва преценка за законност на административните актове и действия, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването[28].

---

[26] Решение № 5387 от 22.05.2025 г. по адм. д. № 2120/2025 г. на ВАС, IV отд.

[27] Обн. ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., последно изм. ДВ, бр. 66 от 6.08.2024 г.

[28] Решение № 2 от 14.02.2023 г. по к. д. № 1/2022 г. на КС на РБ.

Като форма на съдебен контрол за законност на актовете на административните органи, упражняван от съда, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването, допустима по отношение на неподлежащите на пряко оспорване административни актове, косвеният съдебен контрол следва да бъде допустим и по отношение на влезлите в сила като неоспорени административни актове, поне що се отнася до тяхната валидност.

От друга страна, административен орган, който е разполагал с възможност да оспори решение на общински съвет по реда на специалната процедура, предвидена в ЗМСМА, но не го е сторил, и който, конкретно що се отнася до правомощията на областния управител, упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, не би следвало да бъде лишен от възможността да упражни **косвен** *административен* контрол върху конкретно решение на общински съвет, като вземе становище относно неговата законност, когато това е необходимо условие, за да се произнесе **пряко** по законосъобразността на акт на кмет на община.

2.2. По-интересно да бъде разгледано е второто от горепосочените правомощия на областния управител, на основание чл. 31, ал. 1, т. 5 и чл. 32, ал. 2, изр. 1 от ЗА, във връзка с чл. 45, ал. 4 ЗМСМА, а именно: да упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, като областният управител може да върне незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет **или** да оспорва същите пред съответния административен съд. Тук следва да бъде отбелязано, че съгласно чл. 45, ал. 3 ЗМСМА актовете на общинските съвети могат да се оспорват по съдебен (а не по административен ред) пред съответния административен съд. Нормата, като специална, изключва общата норма на АПК за обжалване по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган, доколкото предвижда специална процедура за **оспорване** в полза на областния управител[29]. От съдържанието на горецитираните разпоредби следва, че правомощието на областния управител по упражняване контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети може да бъде реализирано посредством две алтернативни възможности: или чрез **връщане** на незаконосъобразните актове за ново обсъж-

[29] Определение № 7376 от 4.07.2025 г. по адм. д. № 6940/2025 г. на ВАС, IV отд.

дане в общинския съвет, или чрез **оспорване** на същите пред съответния административен съд. По този начин законодателят е спазил принципа за разделение на властите при регламентиране на начините за взаимен контрол. Тези правомощия на областния управител включват преценка за законосъобразност на актовете на общинския съвет[30].

2.2.1. Съгласно чл. 144 КРБ областният управител има правото да осъществява контрол за законосъобразност върху актове на органите на местно самоуправление, като сезира административния съд по реда на чл. 45 ЗМСМА за отмяна на незаконосъобразни актове на общински съвети. Това е така, тъй като съдът, а не областният управител има правомощието да се произнесе по законосъобразността на решение на общинския съвет в производството по чл. 32, ал. 2 ЗА и чл. 45, ал. 4 ЗМСМА[31]. В този смисъл е и приетото от Общото събрание на колегиите във ВАС Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. по тълк. д. № 20/2007 г. на ВАС, съгласно което областният управител може да упражнява контрол за законосъобразност върху всички решения на общинските съвети чрез оспорването им пред съответния административен съд по реда на чл. 45, ал. 4 ЗМСМА, във връзка с чл. 32, ал. 2 ЗА. В мотивите на горецитираното ТР № 5 от 10.12.2008 г. е посочено следното: *„В чл. 144 от Конституцията на Република България е залегнала възможността централните държавни органи и техните представители по места да осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, когато това е предвидено със закон. Следователно целта на законодателя е била, за да бъде гарантирано законосъобразното упражняване на предоставените на органите на местното управление със закон правомощия, актовете на същите да подлежат на контрол по отношение на изискванията за компетентност, спазването на административнопроцесуалните правила и съответните материалноправни норми при издаването им. Тази възможност е предвидена в чл. 32, ал. 2 ЗА...“*[32].

---

[30] Вж. Определение № 9635 от 13.10.2025 г. по адм. д. № 9581/2025 г. на ВАС, III отд.; Определение № 1472 от 30.01.2012 г. по адм. д. № 544/2012 г. на ВАС, III отд.

[31] Определение № 1824 от 25.02.2022 г. по адм. д. № 1333/2022 г. на ВАС, III отд.

[32] Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. по тълк. д. № 20/2007 г. на ВАС.

В случая трябва да бъде взето предвид обстоятелството, че се касае за отношения между разнородни по своя характер органи – областния управител като орган на държавно управление (орган на изпълнителната власт), от една страна, и общинския съвет като орган на местно самоуправление, от друга. Оттук следва, че областният управител не се явява по-горестоящ административен орган по смисъла на чл. 93, ал. 1 АПК. Следователно той не разполага и с правомощията на такъв, визирани в разпоредбата на чл. 97 АПК, а именно: да се произнася по същество относно законосъобразността на актовете, приети от съответните общински съвети. По отношение на тях е допустим съдебният контрол за законосъобразност[33].

Изводът е, че при упражняване на контрол за законосъобразност посредством първата (оспорване незаконосъобразните актове на общинските съвети пред административния съд) от двете алтернативни възможности областният управител всъщност провежда **пряко оспорване** на законността на конкретен административен акт на общински съвет, като твърди, че същият е незаконосъобразен, и желае съдът да се произнесе по съществото на този спор. Тук окончателната преценка за законосъобразност се извършва от съответния административен съд, пред който е заявено съответното обжалване посредством постановяване на съдебно решение по съществото на спора. Такава преценка не може да бъде направена от областния управител, при положение че същият няма процесуална възможност за произнасяне по същество относно актовете на общинския съвет[34]. Съдът, а не областният управител, има правомощието да се произнесе по законосъобразността на решението на общинския съвет в производство по чл. 32, ал. 2 ЗА и чл. 45, ал. 4 ЗМСМА[35].

2.2.2. Малко по-особена се явява втората (връщане на незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет) от двете алтернативни възможности за упражняване на контрол за законосъобразност от областния управител. Върнатият за ново об-

[33] Вж. в този смисъл Определение № 949 от 13.06.2008 г. по адм. дело № 271/2008 г. на Административен съд София-област, VII с.

[34] Пак там.

[35] Вж. в този смисъл Определение № 570 от 12.01.2012 г. по адм. д. № 16103/2011 г. на ВАС, III отд.; Определение № 4078 от 7.04.2008 г. по адм. д. № 12379/2007 г. на ВАС и Определение № 360 от 11.01.2007 г. по адм. д. № 9572/2006 г. на ВАС.

съждане в общинския съвет незаконосъобразен акт не е отменен със заповедта за връщането му, а само е спряно неговото изпълнение (съответно действието на подзаконовия нормативен акт), на основание чл. 45, ал. 7 ЗМСМА, до новото произнасяне на общинския съвет[36]. Заповедта, с която областният управител връща на общинския съвет издаден от него акт за преразглеждане, не представлява решение на по-горестоящ административен орган в процедура по оспорване на издаден административен акт по административен ред. За разлика от актовете на кмета, областният управител няма правомощие да отменява незаконосъобразни актове на общинските съвети, а може, след преценка за незаконосъобразност, да върне акта за преразглеждане на общинския съвет. Правомощието на областния управител е само правна възможност, предоставена му по силата на специалния закон, с оглед упражняване на контрол за законосъобразност, а не задължение за произнасяне на горестоящ административен орган по реда на АПК[37].

И тук, както при оспорване на незаконосъобразни актове на общинските съвети пред административния съд, областният управител не разполага с правомощие сам да отмени съответния административен акт. При тази втора, алтернативна възможност за упражняване контрол за законосъобразност областният управител може, след преценка за незаконосъобразност, само да върне за ново обсъждане в общинския съвет въпросния незаконосъобразен акт. Правният ефект от реализиране на тази възможност се проявява единствено в спиране изпълнението на индивидуалните и на общите административни актове и действието на подзаконовите нормативни актове. Върнатият за ново обсъждане акт не влиза в сила и може да бъде оспорен пред административния съд, ако в съответния срок общинският съвет не се произнесе по него (чл. 45, ал. 7 и ал. 8 от ЗМСМА).

Въпросът, който следва да бъде поставен в случая, е каква е правната същност на тази разновидност на правомощието на областния управител да упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, изразяваща се във „връщане“ за ново обсъждане в общинския съвет. Разпоредбата на чл. 45, ал. 4,

[36] Определение № 738 от 28.01.2022 г. по адм. д. № 11710/2021 г. на ВАС, VII отд.
[37] Решение № 7602 от 10.07.2023 г. по адм. д. № 11754/2022 г. на ВАС, VI отд.

изр. 3 ЗМСМА използва израза *„оспорване“*, като от начина, по който е формулирана същата, може да се заключи, че използваният израз се отнася както до прякото оспорване пред административния съд, така и до „връщането“ за ново обсъждане в общинския съвет. И чл. 32, ал. 2 ЗА предвижда, че областният управител може да *„оспорва“* незаконосъобразните актове на общинските съвети по реда на ЗМСМА. Това навежда на извода, че областният управител провежда **оспорване** както когато пряко *обжалва* незаконосъобразните актове на общинските съвети пред административния съд, така и когато *връща* същите за ново обсъждане.

За какъв тип „оспорване“ от страна на областния управител обаче се касае в този втори случай, след като общинският съвет може да отмени, да измени или да приеме повторно върнатия за ново обсъждане акт, но може и да не се произнесе по него? Преценката дали да преразгледа въпроса и да отмени, измени или да приеме повторно върнатия за ново обсъждане акт е предоставена на общинския съвет, като за същия липсва правен интерес да оспорва заповедта на областния управител. Контролът на областния управител включва преценка за законосъобразност на върнатия акт, която същият упражнява при условията на оперативна самостоятелност. Правилността на тази преценка не подлежи на съдебен контрол[38]. При несъобразяване със заповедта му областният управител може да отнесе въпроса за решаване пред съответния съд, който да се произнесе по спора за законосъобразност на акта на общинския съвет[39].

Като се има предвид изложеното дотук, би могъл да се направи обоснованият извод, че при упражняването на контрол за законосъобразност върху актовете на общинските съвети посредством връщане на незаконосъобразните актове за ново обсъждане областният управител всъщност провежда своеобразно **косвено оспорване** на тези актове. Това е така, тъй като, на първо място, областният упра-

[38] Определение № 9247 от 9.07.2009 г. по адм. д. № 9117/2009 г. на ВАС. В Определение № 12832 от 20.12.2023 г. по адм. д. № 11974/2023 г. на ВАС, III отд. обаче съдът приема обратното: *„Разпоредбата на чл. 32, ал. 3 от ЗА предвижда възможност за съдебно обжалване на заповедите на областния управител по ал. 1 и ал. 2, с оглед на което изводът на първоинстанционния съд за необжалваемост на оспорената заповед на областния управител е неправилен“*.

[39] Определение № 5538 от 28.04.2010 г. по адм. д. № 5061/2010 г. на ВАС.

вител връща за ново разглеждане съответния акт на общинския съвет с писмо, **а не** със заповед, както същият процедира при оспорване на актовете пред административния съд. На второ място, преди съответният акт да бъде върнат за ново обсъждане, областният управител извършва преценка относно законосъобразността на този акт, резултатът от която е определящ за изхода на осъществявания в този случай контрол. Ако областният управител намери конкретния акт за законосъобразен, той не би следвало да предприема последващи действия относно неговото оспорване. Но ако в резултат от осъществената преценка актът бъде намерен за незаконен, тази констатация би послужила единствено като основание въпросният акт да бъде върнат за ново разглеждане. В този случай областният управител не разполага с правомощие да се произнесе по същество относно законосъобразността на акта на общинския съвет. Така извършената от областния управител, в условията на оперативна самостоятелност, преценка за законосъобразност, на трето място, не е обвързваща за общинския съвет. Последният на свой ред разполага с възможност за преценка дали да преразгледа върнатия за ново обсъждане акт, или да не се произнася по връщането (оспорването). Това е недопустимо при оспорване на незаконосъобразен акт пред съда, по отношение на който важи т. нар. забрана за отказ от правосъдие (чл. 127 АПК). На последно място, дори общинският съвет да се произнесе относно върнатия за ново обсъждане акт, като го отмени, измени или го приеме повторно, той ще го стори с административен, а не с правораздавателен акт, с какъвто се произнася съдът по съществото на спора относно законосъобразността на пряко оспорения акт.

3. Относно т. нар. „косвено административно отменяване“

В по-ранната правна литература е било писано за т. нар. „административна неприложимост“. Така доцент Бончо Бончев е разгледал въпроса за неприлагането на един правилник (или наредба) от административен орган от гледна точка на това дали органът, който го е издал, може да откаже приложението му в даден случай. Доцент Бончев приема, че на този въпрос следва да се отговори отрицателно, тъй като всички правилници и наредби са задължителни както за органа, който ги издава, така и за лицата, за които същите се отнасят, макар да са допустими изключения за отделни

случаи. Той разглежда въпроса за административната неприложимост и от гледна точка на това дали административните органи, на които е възложено конкретното приложение на правилника, могат да откажат неговото приложение при незаконност. В този случай доцент Бончев различава две хипотези. Ако се касае за правилник, който урежда служебна материя, той трябва да бъде изпълнен, дори и да е незаконен, което се налага от йерархическата подчиненост във вътрешната администрация. Ако обаче се касае за едно публично-задължително правило, което се прилага от един правен орган, на който е законно дадена компетентност за това, то административното неприлагане на незаконното правило трябва да се допусне. Това е така, тъй като в този случай органът, който прилага правилото, не действа като йерархически подчинен, а като самостоятелно компетентен[40].

Интересното е, че доцент Бончев пише и за т. нар. „косвено административно отменяване“, което е налице, когато един по-нов правилник мълчаливо отменява (или изменява) предшестващ правилник. Косвеното административно отменяване (или изменяване) може да бъде извършено не само от органа, който е издал правилника, но и от друг, по-висш орган, посредством един, издаден от него, правилник по същата материя[41]. Основната разлика, която се откроява между административната неприложимост и косвеното административно отменяване, е, че докато при първата се касае за временно спиране действието на едно незаконно (публично-задължително) правило за конкретния случай, чрез неговото неприлагане, то при второто става въпрос за окончателно преустановяване действието на един правилник, който не е задължително да е бил незаконен, чрез неговата мълчалива отмяна.

Един от основните принципи в правото е, че по-късно приета норма от същия ранг отменя предшестващата, ако ѝ противоречи.

---

[40] **Бончев, Б.** Закон и правилник. Общият административен акт в системата на българското, немското и френското публично право (Фототипно издание). С., ИК „Петко Венедиков“ (Bonchev, B. Zakon i pravilnik. Obshtiyat administrativen akt v sistemata na balgarskoto, nemskoto i frenskoto publichno pravo (Fototipno izdanie). S., IK „Petko Venedikov“), 2024, с. 298 – 299.

[41] Пак там, с. 272 – 273.

Съгласно чл. 11, ал. 3 ЗНА[42] отмяната на нормативен акт е необходимо да се извърши с изрична разпоредба на нов акт. Независимо от това обаче възможността за мълчалива отмяна не е само доктринално, а и позитивноправно понятие, което не само се е утвърдило в практиката по правоприлагането, но е намерило и нормативен израз. Такава мълчалива отмяна предвижда сега действащата Конституция на Република България по отношение разпоредбите на заварени от нея закони, които ѝ противоречат – аргумент от § 3, ал. 1 от ПЗР на КРБ. Съгласно чл. 13, ал. 1 ЗНА актът по прилагане на закон губи изцяло или отчасти сила едновременно с пълното или частичното отменяване на закона съобразно обсега на отменяването му. В този смисъл следва да се тълкува и прилага разпоредбата на ал. 2 от същия този чл. 13 ЗНА, съгласно която новият закон може да разпореди да останат временно в сила всички или някои разпоредби на акта по прилагане на отменения закон, ако те са съвместими с разпоредбите на новия закон[43].

Случаи на т. нар. „косвено административно отменяване“ могат да бъдат открити и понастоящем. Така например Върховният административен съд е имал възможност да се произнесе по оспорване на заповед на Председателя на Народното събрание (НС) на Република България (РБ), издадена на основание чл. 9, ал. 2 и чл. 15 от ЗДВ[44]. В Определение № 1035 от 30.01.2024 г., постановено по адм. дело № 5696/2023 г. на ВАС, IV отд., съдът е намерил, че оспореният акт има характер на подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 АПК, тъй като съдържанието на процесната заповед инкорпорира общозадължителни правила за поведение, т.е. правни норми, които са адресирани до неопределен и неограничен брой адресати и се прилагат нееднократно. Съдът обаче е приел, че към датата на депозиране на жалбата този подзаконов нормативен акт не е част от действащото право, тъй като след процесната заповед е издадена последваща такава от Председателя на НС. Последващата заповед не съдържа изричен текст за отмяна на

[42] Закон за нормативните актове, обн. ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 5.11.2016 г.

[43] Вж. Особено мнение на съдията Йордан Константинов по Решение № 11453 от 28.10.2016 г. по адм. дело № 14525/2015 г. на ВАС, I отд.

[44] Закон за „Държавен вестник“, обн. ДВ, бр. 89 от 6.10.1995 г., в сила от 6.11.1995 г., последно изм. ДВ, бр. 108 от 30.12.2023 г., в сила от 1.01.2024 г.

предходната, но според върховните съдии следва да се приеме, че е налице мълчалива отмяна, тъй като тя урежда същите обществени отношения. Ето защо е направен извод, че липсва предмет на обжалване и процесната заповед не може да бъде проверявана дори за нищожност.

Горецитираното Определение № 1035 от 30.01.2024 г., постановено по адм. дело № 5696/2023 г. на ВАС, IV отд., е оставено в сила с Определение № 4516 от 11.04.2024 г. по адм. дело № 2338/2024 г. на ВАС, петчленен състав – I колегия, в което е отбелязано, че съдът не може да отмени или прогласи нищожност на подзаконов нормативен акт, който вече не се прилага и е изгубил своето значение поради издаването на друг със същото съдържание, който урежда същите отношения и действа след изрично посочена в него дата. Мълчаливата отмяна на заповедта с друга със същото съдържание прави оспорването недопустимо, тъй като атакуваният акт е лишен от правно действие[45]. Петчленният състав на ВАС е до-стигнал до следния извод: *„Видно от съдържанието на последващата заповед ... на Председателя на НС на РБ не е налице изрична отмяна на разпореденото ... или на актът в цялост. Въпреки това с издаването на последващи заповеди ... в които има разпоредба със същото съдържание, действието на обжалваната част от заповедта е отменена. Практиката познава случаи, при които въпреки липсата на изрична отмяна се счита, че издадените впоследствие актове, които уреждат същите отношения, отменят предходните. Този принцип е в сила от римското право, като се приема, че новият по време закон отменя стария“*[46].

В Решение № 1730 от 14.02.2024 г. по адм. дело № 1535/2023 г. на ВАС, VIII отд., анализирайки разпоредбата на чл. 15, ал. 3 ЗНА, съдът е написал, че принципното положение е, че приетата норма

[45] В тази връзка, следва да бъде посочено процесуалното правило по чл. 193, ал. 2 АПК (нова – ДВ, бр. 63 от 2025 г., в сила от 5.08.2025 г.), съгласно което при отмяна на оспорения подзаконов нормативен акт или на част от него след подаване на жалбата съдът се произнася по оспорването, когато прилагането на акта до неговата отмяна засяга субективни права, свободи или законни интереси на някоя от страните. Горепосочената разпоредба обаче по-скоро има предвид случаите на изрична отмяна.

[46] Определение № 4516 от 11.04.2024 г. по адм. дело № 2338/2024 г. на ВАС, петчл. състав – I колегия.

от същия ранг по-късно отменя предшестващата, ако ѝ противоречи, но задължението на правораздавателните органи да прилагат по-високия по степен акт не означава мълчалива отмяна на по-ниския по степен акт поради изискването за правна сигурност[47]. От друга страна, в Решение № 12488 от 21.10.2014 г. по адм. дело № 1251/2014 г. на ВАС, III отд. е казано, че отмяната на нормативен акт се осъществява само с изрична правна норма, но на следващо място се допълва следното: *„Дори да се сподели излаганото в теорията мнение, според което е възможна мълчалива отмяна на нормативен административен акт, и в този случай е необходимо да се установи, че новият нормативен акт съдържа различни по същността си предвиждания от тези, които са действали до момента“*[48].

4. Понятието за „косвен административен контрол“ в правната доктрина и съдебната практика

4.1. В българската правна доктрина и съдебна практика въпросът за упражняването на косвен *административен* контрол, може да се каже, е съвсем бегло разгледан. Професор Кино Лазаров посочва като правно средство за отстраняване недействителността на административните актове и игнорирането (незачитането, пренебрегването) на нищожния акт от адресата му и от всяко друго заинтересовано лице или от държавен орган. Според него нищожният административен акт може да бъде игнориран и от всеки държавен орган (и не само може, но и трябва), когато от това зависи решаването на поставен пред него въпрос. Например нищожният акт може да бъде игнориран от органа, който трябва да осигури неговото изпълнение[49]. В тази връзка в Решение № 825 от

[47] Вж. в този смисъл: Решение № 11214 от 16.11.2023 г. по адм. дело № 1245/2021 г. на ВАС, III отд.; Решение № 414 от 16.01.2023 г. по адм. дело № 5856/2022 г. на ВАС, петчленен състав – II колегия; Определение № 1188 от 9.02.2022 г. по адм. дело № 547/2022 г. на ВАС, петчленен състав – II колегия, в което изрично е отбелязано, че способите за отмяна на закон са два: формално – с нов, който казва изрично, че отменя предшестващия, и **мълчаливо**, когато последващият закон е несъвместим с предния или го изправза от съдържание.

[48] Така и Решение № 8988 от 27.06.2014 г. по адм. дело № 58/2014 г. на ВАС, III отд.

[49] **Лазаров, К.** Недействителност на административните актове. С., Фенея (Lazarov, K. Nedeystvitelnost na administrativnite aktove. S., Feneya), 2000, с. 92 – 93. Вж. и **Лаза-**

4.04.2013 г. по адм. д. № 603/2013 г. на АС – Варна, XXIX с., е посочено, че: *„Липсата на изпълнително основание е процесуална пречка за образуване на изпълнително производство и предприемане действията по изпълнение на основание чл. 282, ал. 1, т. 3 АПК ... В случая обезсилването по право на изпълнителното основание е било процесуална пречка за започване на изпълнително производство и предприемане на действия по изпълнение на посочения административен акт. Изпълнителното производство е било недопустимо предвид липсата на изпълнително основание, което обуславя нищожност на извършените действия от частен съдебен изпълнител“*. По горецитираното дело съдът е осъществил косвен контрол на процесната заповед за отчуждаване и след като е установил, че същата не е годно изпълнително основание, за да се предприеме изпълнение срещу административния орган, е обявил нищожност на действията на частен съдебен изпълнител по образуване на изпълнително дело и предприетото изпълнение. По същата логика не би следвало да има пречка органът по изпълнението да осъществи проверка за валидност на един индивидуален или общ административен акт с оглед установяване наличието на годно изпълнително основание по чл. 268, т. 1 АПК, за да се образува и предприеме изпълнение. Ако в резултат на тази проверка бъде установено, че съответният индивидуален или общ акт е нищожен, то органът по изпълнението не трябва да го зачита, тоест той следва да го игнорира, като прекрати изпълнителното производство на основание чл. 282, ал. 1, т. 3 АПК. В противен случай рискува извършените от него изпълнителни действия впоследствие да бъдат признати за нищожни.

По мнението на професор Лазаров не може да се откаже на адресатите и на другите заинтересовани правни субекти правото да преценяват действителността на административните актове, които засягат техните права или законни интереси, и когато тези актове наистина са нищожни – да ги игнорират, да не ги зачитат, да откажат да ги изпълнят, или казано по-общо, да откажат да се съобразят с тях. Да се приеме противното означава да се отрече самата правна фигура на нищожния административен акт, самата идея за

ров, К., И. Тодоров. Административно право. Обща част. С., Сиела (Lazarov, K., I. Todorov. Administrativno pravo. Obshta chast. S., Siela), 2024, с. 259.

нищожността и на практика нищожният акт да се превърне ако не в действителен, то поне в унищожаем и да му се придаде изпълнителна сила[50].

4.2. Въпросът за упражняването на косвен *административен* контрол е обсъждан и в съдебната практика, макар и твърде рядко. Така в Решение от 15.07.2010 г. по адм. дело № 222/2010 г. на АС – Стара Загора, е посочено, че областният управител, основавайки доводите си за незаконосъобразност на процесното решение на допуснато нарушение на чл. 60, ал. 1 ЗОбС, е извършил недопустим косвен *административен* контрол за формалната законосъобразност и изрядност на акт за общинска собственост, като по този начин е изземл изрична компетентност на друг орган. В Решение № 10130 от 10.11.2022 г. по адм. д. № 7543/2021 г. на ВАС, I отд. пък е казано, че председателят на Държавната комисия по хазарта не разполага еднолично с правомощието да извършва на практика последващ инцидентен косвен *административен* контрол за законосъобразност на нейните влезли в сила решения, с които са създадени права и задължения на отделен правен субект[51]. В Решение № 176 от 27.06.2022 г. по к. а. н. д. № 131/2022 г. на АС – Стара Загора, съдът е приел, че в производствата по ЗАНН административнонаказващият орган няма правомощие да осъществява инцидентен контрол за законосъобразност по отношение на предписанията по чл. 190а, ал. 1, т. 3 ЗВ[52]. А в Решение № 7732 от 11.06.2009 г. по адм. дело № 4468/2009 г. на ВАС съдът е коментирал правомощието на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) да не приложи вътрешноправна норма, ако същата е в противоречие с общностното право, стига това противоречие да бъде констатирано **в мотивите** на решението на КЗК.

В Определение № 968 от 29.01.2024 г. по адм. д. № 706/2024 г. на ВАС, VIII отд. се посочва, че заповедта за възлагане на ревизия по чл. 112, ал. 1 ДОПК[53] не подлежи на обжалване отделно от реви-

---

[50] Пак там.

[51] Вж. в този смисъл и Решение № 1856 от 20.02.2023 г. по адм. д. № 2841/2022 г. на ВАС, I отд.

[52] Закон за водите, обн. ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., последно изм. ДВ, бр. 104 от 5.12.2025 г., в сила от 28.11.2025 г.

[53] Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, обн. ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г., в сила от 1.01.2006 г., последно изм. ДВ, бр. 65 от 08.08.2025 г.

зионния акт (чл. 113, ал. 4 ДОПК), нито подлежат на пряк съдебен контрол и следващите заповеди, с които се изменя първоначалната такава за възлагане на ревизия. Съдът по горепосоченото адм. дело обаче е отбелязал следното: *„Тези заповеди подлежат на косвен съдебен контрол в производствата по обжалване* ***по административен*** *и съдебен* ***ред*** *на издадените ревизионни актове, които слагат край на ревизионното производство"*[54]. Освен това че в случая се касае за специфична хипотеза на упражняване на косвен съдебен контрол върху заповедта за възлагане на ревизия и последващите заповеди, с които се изменя първоначалната такава, в производството по съдебно обжалване на ревизионния акт, то тук се поставя и въпросът относно упражняването на косвен *административен* контрол върху заповедта за възлагане на ревизия (и последващите заповеди за нейното изменение) в производството по административно обжалване на издадения ревизионен акт.

4.3. Въпросът относно възможността един административен орган да игнорира административен акт, когато същият влиза в противоречие с правото на ЕС, е бил предмет на разглеждане и от Съда на ЕС. По дело C-103/88 *Fratelli Costanzo*[55] едно от отправените до Съда запитвания е било дали общинският орган е бил оправомощен или задължен да не зачете националните разпоредби, които противоречат на разпоредба на Общността, или това правомощие или задължение принадлежи единствено на националните съдилища. В Решение на Съда от 22 юни 1989 г. по дело C-103/88 *Fratelli Costanzo* е постановено, че административните органи, в това число и общинските, са подчинени на същото задължение като национален съд да прилагат разпоредбите на правото на ЕС и да се въздържат от прилагане на разпоредби на националното за-

[54] Определение № 968 от 29.01.2024 г. по адм. д. № 706/2024 г. на ВАС, VIII отд. Вж. в този смисъл и Определение № 8901 от 26.09.2023 г. по адм. д. № 8349/2023 г. на ВАС, I отд., в което се казва, че заповедта за възлагане на ревизия или заповедта за нейното изменение не представляват индивидуални административни актове, които да подлежат на самостоятелно обжалване, а само на косвен контрол при обжалване на ревизионния акт.

[55] Case C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA vs Comune di Milano* [1989] ECR 01839, ECLI:EU:C:1989:256.

конодателство, които им противоречат[56]. Освен това в Решение на Съда (голям състав) от 12 януари 2010 г. по дело C-341/08 *Petersen*[57] Съдът е посочил, че всички органи на администрацията са подчинени на задължението да зачитат предимството на общностното право[58].

5. Проявления на косвен *административен* контрол в чуждестранни правни системи

Проблемът за упражняването на косвен *административен* контрол е познат и на чуждестранните правни системи. Във Федерална република Германия въпросът дали един административен орган може да откаже да приложи норма, която той счита за незаконосъобразна, е бил и продължава да бъде предмет на обсъждане в теорията и практиката. Основната цел е да се намери „прозрачно“ решение, което да гарантира еднакъв подход към въпроса в подобни случаи. Понастоящем решението е почти изяснено, макар подробностите все още да подлежат на обсъждане[59].

Възприет е подход, съгласно който следва да се прилагат същите процедури, както в случаите, при които се предполага, че са

---

[56] В тази връзка Съдът на ЕС е посочил, че би било противоречиво да се постановява, че едно лице може да се позовава на разпоредби на директива, които отговарят на съответните условия, в производства пред националните съдилища, когато търсят произнасяне срещу административните органи, и въпреки това да приеме, че тези органи не са задължени да прилагат разпоредбите на директивата и да се въздържат от прилагане на разпоредби от националното законодателство, които им противоречат. – Вж. Case C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA vs Comune di Milano* [1989] ECR 01839, ECLI:EU:C:1989:256, para. 31.

[57] Case C-341/08 *Domnica Petersen vs Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe* [2010] ECR I-00047, ECLI:EU:C:2010:4.

[58] По-конкретно е посочено, че обстоятелството, че преди влизането в сила на съответните разпоредби на правото на ЕС разглежданите в главното производство национални разпоредби вече са съществували, както и че тези разпоредби не предвиждат възможност за националния съд да не ги приложи в случай на несъвместимост с общностното право, не е релевантно. – Вж. Case C-341/08 *Domnica Petersen vs Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe* [2010] ECR I-00047, ECLI:EU:C:2010:4, para 80.

[59] Вж. **Stelkens, U.** Hierarchy of norms, *iura novit curia* and no need to plea for indirect review of administrative action. The strictly German legal point of view. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe. Routledge, London and New York, 2023, 114 – 116.

налице незаконосъобразни инструкции. И така: ако държавен служител стигне до заключението, че една норма, която трябва да приложи, може да е незаконосъобразна, той трябва да поиска инструкции от по-горестоящия орган. Последният може да стигне до същото заключение и да отнесе въпроса до по-горестоящия орган и т.н. Накрая от правителството зависи да реши (и да поеме отговорност за това) дали: (1) не вижда никакъв проблем (и по този начин инструктира администрацията да приложи нормата); (2) ще инициира процедура за изменение на въпросната норма; (3) ще инициира производство за пряк съдебен контрол върху нормата по съответния законов ред, или (4) ще упражни правомощията си за правен надзор по отношение на общините (ако се касае за общински Satzung[60]), и т.н. Кое решение да бъде взето зависи от набора от възможности за въздействие върху формата и съдържанието на въпросната норма[61].

Съгласно Глава 11, чл. 14 от шведския Инструмент на правителството (*Regeringsform*), ако съд намери, че една разпоредба противоречи на норма на Основния закон или на друг, по-висш нормативен акт, разпоредбата не трябва да бъде прилагана. Същото важи, ако е било допуснато съществено нарушение на законоустановена процедура при приемането на разпоредбата[62]. Аналогична разпоредба е предвидена в Глава 12, чл. 10 от шведския Инструмент на правителството (*Regeringsformen*) и по отношение на публичните органи. Горепосочените разпоредби относно съдеб-

---

[60] На български език терминът *die Satzung* може да бъде преведен като: **1.** *устав*; **2.** *pl подзаконови нормативни актове* (на публичноправни юридически лица): *правилници* и *наредби*. – Вж. **Дормишев, Х.** Немско-български юридически речник. С., Хейзъл (Dormishev, H. Nemsko-balgarski yuridicheski rechnik. S., Heyzal), 2000, с. 238.

[61] **Stelkens, U.** Hierarchy of norms, *iura novit curia* and no need to plea for indirect review of administrative action. The strictly German legal point of view. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). Indirect Judicial Review... p. 115.

[62] Когато издават общи административни актове, административните органи не се подчиняват на никакви общи правни изисквания за посочване на мотивите за решението. Все пак административният орган трябва да съблюдава някои общи разпоредби, когато приема административни актове. – Вж. **Larsson, T.** The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe. Routledge, London and New York, 2023, 198 – 218, 211 – 212.

ния контрол се прилагат за нормативни актове и наредби, приети от правителството, както и наредби (общи административни актове), приети от административни органи или общини[63]. Ако административен съд (или друг контролен орган) намери, че административна разпоредба (или друга правна норма) противоречи на Конституцията или на по-висша разпоредба, във всяко от описаните отношения, разпоредбата може да не бъде приложена в конкретния случай. Съдът не е компетентен да отмени или измени разпоредбата. Контролните правомощия в случая са ограничени до страните в производството[64].

Подобно на общите административни актове, в Кралство Швеция индивидуалните административни решения могат да бъдат предмет на инцидентна преценка в случаите, свързани с тяхното приложение, както и в рамките на производство за обезщетение за вреди срещу държавата или община[65].

На първо място, косвен контрол върху едно индивидуално административно решение може да бъде упражнен, когато същото е послужило като правно основание за издаването на друго (последващо) административно решение. Ако органът (административен орган или съд), който провежда косвения контрол, намери, че въпросното решение е незаконосъобразно, той може да реши да не го приложи в конкретното производство. Последното няма да доведе до изменение или отмяна на инцидентно преценяваното решение. Обаче ако пороците са явни, оспореното индивидуално реше-

---

[63] **Larsson, T.** The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe. Routledge, London and New York, 2023, p. 210.

[64] Ibid., p. 212.

[65] Също така, едно индивидуално административно решение може да бъде предмет на косвена проверка и във фазата на изпълнението. Възможно е Изпълнителната агенция, по искане на Данъчната агенция, да приведе в изпълнение плащането на данъци, или същият орган, по искане на местния строителен комитет, да предостави съдебна помощ по отношение на разрушаването на сграда. В подобни случаи съществува известна възможност за органа по изпълнението да упражни контрол върху съответното решение. Обаче интензивността на проверката зависи от това дали решението се изпълнява от административен орган или съд. – вж. **Larsson, T.** The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). Indirect Judicial Review ..., p. 215.

ние може да бъде игнорирано като „нищожно“[66]. Такива са случаите, при които въпросното решение е засегнато от съществен процесуален или материален порок. В подобни случаи съдът или друг орган може да постанови т. нар. „обявяване на нищожност“ (*nullitetsforklaring*). Такова „обявяване“ не води до отмяна на решението, а само до установяване, че същото никога не е съществувало и следователно е лишено от правен ефект[67].

Конституцията на Република Сърбия[68] (Ustav Republike Srbije) пък, в допълнение към съдебния контрол, предвижда вид извънсъдебен косвен контрол на общи юридически актове. Правителството може временно да спре действието на местен подзаконов акт, докато Конституционният съд се произнесе относно съответствието му с Конституцията и съответните закони. Правителството трябва да инициира производството пред Конституционния съд в петдневен срок от временното спиране (чл. 192 от Конституцията на Република Сърбия)[69].

---

[66] **Stromberg, H., B. Lundell.** *Allmän förvaltningsrätt*. 27th edition, Liber, 2018, p. 83. q. v.: **Larsson, T.** The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe. Routledge, London and New York, 2023, 198 – 218, p. 214.

[67] **Larsson, T.** The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). Indirect Judicial Review... 213 – 214. В шведската правна литература е посочено, че следва да бъде извършена цялостна преценка в конкретния случай, като се имат предвид следните параметри: първо, трябва да се прецени естеството на порока. Формалният порок е по-вероятно да бъде счетен за очевиден и следователно да доведе до нищожност, отколкото материалният порок. Второ, от значение е естеството на решението. Ако то е благоприятно, трябва да се изисква повече, за да се счете същото за невалидно. Трето, трябва да се вземат предвид последиците от нищожността. Ако последиците биха били във вреда на лицето, налице са основания съответното решение да не бъде обявено за невалидно. – Ibid., 214 – 215, p. 215, footnote 81.

[68] http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Constitution_%20of_Serbia_pdf.pdf

[69] **Cucic, V.** Hitting not only the target. The indirect review of administrative action in Serbia and Croatia. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe. Routledge, London and New York, 2023, p. 162.

III. Заключение

В заключение следва да бъде посочено, че институтът на косвения контрол за законосъобразност на административните актове не се изчерпва единствено с косвения (инцидентен) *съдебен* контрол, а обхваща и аналогичната дейност, осъществявана от административните органи при изпълнение на техните правомощия, именувана в настоящото изследване „косвен *административен* контрол“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“. Същият би могъл да намери проявление в производството по издаване на административни актове, в производството по оспорване на административни актове по административен ред, а също и във фазата на изпълнението. Особено значима е ролята на косвения *административен* контрол в административнонаказателното производство, в което резултатът от преценката за законосъобразност на акта за установяване на административно нарушение, осъществена от административнонаказващия орган, е определящ за начина, по който следва да приключи производството – дали същото да бъде прекратено с мотивирана резолюция или да бъде издадено наказателно постановление.

Освен това, както се установи в настоящото изследване, в българската правна действителност са налични и други, специфични правни „явления“, като т. нар. „косвено административно отменяване“, изразяващо се най-общо в мълчаливата отмяна на подзаконов нормативен акт от последващ нормативен акт, уреждащ същите отношения по нов начин, различен от действалия до момента. Така, без да е отменен изрично по-рано издаденият подзаконов нормативен акт, така да се каже, „мълчаливо“ изгубва своето правно значение. В настоящото изследване се установи също така, че при упражняването на контрол за законосъобразност върху актовете на общинските съвети посредством връщане на незаконосъобразните актове за ново обсъждане областният управител провежда т. нар. „косвено“ оспорване на тези актове. Посочените „явления“ обаче са специфични и по своята правна същност се отличават от същностните характеристики на разглеждания в настоящото изследване „косвен *административен* контрол“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“.

Въпросът за упражняването на косвен *административен* контрол е твърде важен и неговото детайлно проучване би имало огромно значение както за развитието на правната теория, за законосъобразното упражняване на правомощията от административните органи, така също и за съдебната практика в посока намаляване на делата срещу незаконосъобразни административни актове.

Гореизложеното идва да покаже, че косвеният (инцидентен) контрол за законосъобразност на административните актове, осъществяван от административните органи, представлява значимо и ефикасно правно средство за проверка и установяване (не)законосъобразност на административните актове и има самостоятелно място в българската правна действителност. Освен това институтът на косвения *административен* контрол за законосъобразност е проучен, анализиран и прилаган на практика и в чуждестранните правни системи. Въпреки че същият неминуемо следва да бъде съобразен с особеностите на конкретната правна действителност, то няма пречка да бъдат подбрани добрите практики от чуждестранния опит по този въпрос.

Косвеният *административен* контрол за законосъобразност представлява самостоятелен правен институт със собствено значение, ефикасност и мисия в българската правна действителност. Неговата роля в модернизацията на административните производства пред административните органи и за развитието на съдебната практика по въпроса за упражняването на косвен (инцидентен) контрол в съдебния процес се очаква да бъде все по-значима в бъдеще.

ОСИГУРИТЕЛНО ПРАВО

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257093

ОСОБЕНОСТИ НА ДОБРОСЪВЕСТНОСТТА В ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ

доц. д-р Теодора Филипова

Пловдивски университет, България

Резюме: Предмет на изследването е правното значение на добросъвестността на осигуреното лице в държавното обществено осигуряване като критерий за възстановяване на неоснователно получени осигурителни плащания. Анализира се нормативната уредба в чл. 114, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), пречупена през призмата на общата теория за легалната добросъвестност от гражданското право и отражението на властническия метод на регулиране – липсата на равнопоставеност между осигуреното лице и осигурителния орган. Очертават се белезите на общ състав на добросъвестност и специални фактически състави на добросъвестност с различни правни последици за осигурените лица. Коментира се относимата съдебна практика.

Ключови думи: добросъвестност, осигурителни правоотношения, възстановяване на осигурителни плащания, презумпция

CHARACTERISTICS OF GOOD FAITH IN THE STATE SOCIAL SECURITY SYSTEM

Assoc. Prof. Teodora Filipova, PhD

University of Plovdiv, Bulgaria

Abstract: The subject of the study is the legal significance of good faith of the insured person in state social security as a criterion for the recovery of unjustly received social payments. The regulatory framework in Art. 114, para. 2 of the Social Security Code is analyzed, refracted through the prism of the

general theory of legal good faith in civil law along with the reflection of the authority method of regulation – i.e. the lack of equality between the socially insured person and the social security authority. The features of a general composition of good faith and special factual compositions of good faith with different legal consequences for the insured person are outlined. The article comments on the relevant case law.

Key words: good faith, social security legal relation, recovery of social payments, presumption

Въведение

Корените на добросъвестността се откриват още в римското право с възприемането на изискването за доверие и вярност към дадената дума *bona fides*, което е било и важно морално правило. В наши дни концепцията за добросъвестност продължава да се използва в гражданското законодателство на държави с различна правна традиция, като чрез нея се търси връзката с общите принципи на човешките отношения.

В действащото българско законодателство добросъвестността традиционно се урежда от отраслите на частното право – в облигационното право (чл. 12, 17, ал. 2, 41, 63, ал. 1 ЗЗД); във вещното право (чл. 70 и 79, ал. 2 ЗС); в търговското право (чл. 422, ал. 3 и 307 ТЗ); в трудовото право (чл. 8, ал. 1, 125, 75, ал. 1 и 271, ал. 1 КТ) и др. Добросъвестността се споменава също от редица нормативни актове на публичното право или характерни със смесен метод на регулиране, в това число – процесуалноправни и материалноправни нормативни актове.[1] Примери за тази словоупотреба се откриват във всички дей-

[1] Методът на регулиране се определя в правната литература като основен разграничителен критерий между частното и публичното право. Той съответно е императивен или властнически, характерен за публичното право и диспозитивен – на равнопоставеността, характерен за частното право – вж. **Ташев, Р.** Теория за правната система. С., Сиби (Tashev, R. Teoria za pravnata sistema. S., Sibi), 2007, с. 177, 178. Друго, по-широко деление групира отраслите в правната система според техните институционални характеристики на „материалноправни“ и „процесуалноправни“ – вж. повече **Бойчев, Г.** Правният институционализъм, С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Boychev, G. Pravniyat institutsionalizam, S., UI „Sv. Kliment Ohridski), 2009, 340 – 342.

стващи процесуални закони.[2] Терминът „добросъвестност“ и неговите производни се използват и от редица професионално-етични кодекси на поведение, най-вече като морално оправдан и обществено приемлив стандарт за поведение на служители от различни публичноправни системи (съдебни служители, служители в държавната администрация, държавни служители в МВР, лекари, медицински сестри, магистър-фармацевти и др.).[3]

Източниците, които споменават добросъвестността, използват термина с различно съдържание. В законодателството липсва обща и специални легални дефиниции за добросъвестност, поради което съдържанието ѝ винаги се извежда по тълкувателен път. В зависимост от различни критерии добросъвестността се схваща с **две основни значения**: като етическа категория и като психическо отношение.

Като **етическа категория** тя преобладава основно в частното (най-вече в договорното) право и изразява актуалната морална представа за положително, одобрявано, достойно и дължимо поведение, за очакваната „дължима грижа“ и в съответствие с добрите нрави. С това си значение тя се използва за установяване на

[2] Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (чл. 6, ал. 1); Административнопроцесуален кодекс (чл. 6, ал. 1); Наказателно-процесуален кодекс (чл. 139, ал. 2); Граждански процесуален кодекс (чл. 3).

[3] Вж. чл. 4, чл. 6 и чл. 29 от Етичен кодекс на съдебните служители, одобрен от ВСС с решение по Протокол № 22 от 27.05.2009 г. (http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/1/ek-employee.doc/); чл. 13, б. д) от Етичен кодекс на поведение на държавните служители в МВР, утвърден със заповед № 8121з-348 от 25 юли 2014 г. на министъра на вътрешните работи (обн. ДВ, бр. 67 от 12 август 2014 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 79 от 17 септември 2024 г.); чл. 2, т. 3 от Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, приет с ПМС № 126 от 11.06.2004 (обн. ДВ. бр. 53 от 22 юни 2004 г., отм. ДВ, бр. 33 от 7 април 2020 г.); чл. 2 от Кодекса за професионална етика на лекарите в България (издаден от МЗ, обн. ДВ, бр. 79 от 2000 г., изм. бр. 45 от 2015 г.); чл. 2 от Кодекс за професионална етика на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти (утвърден със Заповед № РД-01-102 от 11 май 2015 г. на министъра на здравеопазването, обн. ДВ, бр. 45 от 2015 г.).

действителния смисъл на съдържание на договорите, съдържанието на дължимата престация или като критерий за квалифициране на недействителна или неравноправна договорна клауза.[4]

В публичното право добросъвестността като етическа категория присъства в нормативно установените морално-етични кодекси за поведение на определени категории служители, спрямо които има завишени обществени очаквания и отговорности (лекари, полицаи, държавни служители и др.). Общото изискване за добросъвестност тук е въздигнато в професионален стандарт за работа с бланкетно съдържание, което „се запълва“ с възприетите от съответната професионална общност конкретни морално-етични правила и изисквания. В преобладаващия брой случаи изискването за добросъвестно професионално поведение на тези служители не е изцяло оценъчна категория, тъй като конкретните им задължения и начинът на тяхното изпълнение са изрично уредени в нормативен акт. Те са уредени като правомощия, когато тези лица изпълняват функции на орган на власт – така е спрямо служителите на МВР. Те може и да са предвидени като императивно установени и формализирани юридически задължения (спрямо лекари и специалисти по здравни грижи).[5]

В другото си основно значение добросъвестността се определя като **субективно психическо състояние**, което най-често се свежда до незнание или погрешни представи за действителността. В частното право е широко застъпена презумпцията за добросъвестност, като се има предвид само легалната (субективна) добросъвестност. Нейното действие се изразява в правилото, че лицето ще се счита винаги добросъвестно, освен ако не се установи чрез конкретни факти наличието на съзнателно и неправомерно (недоб-

---

[4] Вж. повече **Стойчев, К.** Преговори за сключване на договор и преддоговорна отговорност. С., Сиби (Stoychev, K. Pregovori za sklyuchvane na dogovor i preddogovorna otgovornost. S., Sibi), 2005, 116 – 157.

[5] Цялостната дейност на лекарите и специалистите по здравни грижи е нормативно уредена в Закона за здравето, Закона за лечебните заведения и националните рамкови договори. За лечение на болести по различните медицински специалности лекарите са длъжни да изпълняват правилата за работа в съответните медицински стандарти, които се утвърждават с наредби на министъра на здравеопазването и се обнародват в „Държавен вестник“.

росъвестно) поведение с цел изгода или причиняване вреда на другата страна. Обратно, в публичноправната уредба, макар и някъде формално да присъства презумпцията за добросъвестност, преобладават изрично уредени фактически състави на недобросъвестност.[6] В частноправните отношения добросъвестността се основава на взаимното доверие между равнопоставени правни субекти, докато в публичното право, където има неравнопоставеност между страните, определящ фактор на добросъвестността е зависимостта.[7] Тази особеност е характерна и за основния дял на осигурителното право – държавното обществено осигуряване (ДОО).

Правна уредба и съдържание на добросъвестността в Кодекса за социално осигуряване (КСО)

Основната правна уредба се съдържа в чл. 114, ал. 2 КСО и гласи: „Добросъвестно получените суми за осигурителни плащания не подлежат на възстановяване от осигурените лица с изключение на следните случаи, в които възстановяването на сумите е без лихва до изтичането на срока за доброволно изпълнение:

1. по чл. 40, ал. 7, чл. 54е и чл. 54м, ал. 2, т. 2;
2. когато след изплащането им са представени нови документи или данни, които имат значение за определяне на правото, размера и срока на изплащане;
3. на изменение или прекратяване на обезщетение или пенсия в резултат на получени доказателства при прилагане разпоредбите на международен договор, по който Република България е страна, или на европейските регламенти за координация на системите за социална сигурност“.

---

[6] Вж. чл. 19, ал. 2, ал. 5, ал. 10 и ал. 11 ДОПК; чл. 14 и чл. 14а от Закона за социалното подпомагане; чл. 14 от Закон за социалните помощи за деца; чл. 89б, ал. 4 от Закон за публичното предлагане на ценни книжа; чл. 37 от Закон за правната помощ и др.

[7] Вж. **Маринова, Д.** Ролята на добросъвестността в развитието на договорноправната теория. – В: Сборник доклади от лятно докторантско училище по право на тема „Добросъвестността като норма и принцип на правомерно поведение в съвременното право – генезис, развитие, проблеми и перспективи“. С., УНСС (Marinova, D. Rolyata na dobrosavestnostta v razvitieto na dogovornopravnata teoria. V: Sbornik dokladi ot lyatno doktorantsko uchilishte po pravo na tema „Dobrosavestnostta kato norma i printsip na pravomerno povedenie v savremennoto pravo – genezis, razvitie, prablemi i perspektivi“. S., UNSS), 2022, с. 58.

Нейното приложно поле е насочено само към определена част от осигурителното правоотношение – получаването от осигуреното лице на недължими парични плащания от ДОО (обезщетения, помощи и пенсии). В стремежа си да защити едновременно обществения интерес (т.е. целевото разходване на паричните средства от фондовете на ДОО – б. а.) и правата на осигуреното лице като по-слабата и уязвима страна в осигурителното правоотношение законодателят е използвал **смесен подход**. От една страна, по модела от трудовото право (чл. 8, ал. 2 и 271, ал. 1 КТ) и тук се запазва презумпцията за добросъвестност на осигуреното лице, което не дължи връщане на неоснователно получени осигурителни плащания (чл. 114, ал. 2 КСО). От друга страна, като изключения от общото правило, се уреждат множество специални фактически състави на добросъвестност със съвършено различна и противоположна правна последица: осигуреното лице дължи връщане на неоснователно получените осигурителни плащания.

Предварителният въпрос, на който следва да се отговори, е към кой вид следва да се причисли добросъвестността в ДОО – към легалната или етичната добросъвестност? В правната литература е изложено становище, че уредбата на чл. 114, ал. 2 КСО възприема идеята за легалната (субективна) добросъвестност.[8] Присъединявам се към това разбиране по следните съображения. **Първо**, етичната добросъвестност е приложима предимно в частноправните отношения, тъй като се основава на доверието между равнопоставените правни субекти. Правоотношенията между осигурени лица и осигурителен орган в ДОО са публични правоотношения[9] и определящ фактор на добросъвестността при тях е зависимостта между неравнопоставените правни субекти. Това обезсмисля екстраполирането тук на дължимата грижа на „доброто осигурено лице“, тъй като поведението му не е свободно, а подчинено на строго формални императивни правила. **Второ**, присъствието на

[8] Същата теза приема и **Стойчев, К.** Цит. съч., с. 118.

[9] Вж. **Средкова, Кр.** Осигурително право. 5. изд., С., Сиби (Sredkova, Kr., Osiguritelno pravo. 5. izd., S., Sibi), 2016, с. 292. Авторката приема, че осигурителните правоотношения в ДОО имат публичен характер, тъй като осигуряването се осъществява чрез публични фондове, едната страна по правоотношението е винаги публична институция – НОИ, а правата и задълженията по тях са установени в законодателството.

значителен брой самостоятелни фактически състави на добросъвестност в чл. 114, ал. 2 КСО е ясен знак, че се касае именно за легална добросъвестност, произтичаща от конкретни публично-правни задължения на осигуреното лице.

От уредбата в чл. 114, ал. 2 КСО могат да се обособят условно **два вида добросъвестност**: а) **общ състав**, за който се прилага презумпцията за добросъвестност и последиците в чл. 114, ал. 2 КСО; б) **специални фактически състави**, за които не се прилагат последиците по чл. 114, ал. 2 КСО, като те предизвикват други правни последици.

В настоящото изложение се прави опит за формулиране на съществените елементи на добросъвестността в ДОО чрез анализ на относимата осигурителноправна уредба, пречупена през призмата на други три определящи фактора: 1. Теорията за легалната (субективна) добросъвестност от гражданското право; 2. Отражението на властническия метод на регулиране и липсата на равнопоставеност в правоотношението между осигуреното лице и осигурителния орган; 3. Съдебната практика.

Общ състав на добросъвестността в ДОО

Характерно за общия състав на добросъвестността в чл. 114, ал. 2 КСО е, че той отблизо следва **легалната субективна добросъвестност** от гражданското и трудовото право. Най-общо тя се характеризира с определен и обобщен тип поведение, свързано с наличието на две отрицателни предпоставки: **липсата на вина** и **липсата на знание**.

Липсата на вина обхваща без съмнение умишлената вина, която предпоставя знание за правните последици от деянието и се състои в двете проявни форми, познати от наказателното право: пряк умисъл („иска“) и евентуален умисъл („допуска“). По-деликатно стои въпросът с непредпазливата вина[10], която от своя

[10] Съгласно чл. 11, ал. 3 НК: „Деянието е непредпазливо, когато деецът не е предвиждал настъпването на общественоопасните последици, но е бил длъжен и е могъл да ги предвиди, или когато е предвиждал настъпването на тези последици, но е мислил да ги предотврати“.

страна бива съзнавана и несъзнавана непредпазливост. При първата е налице интелектуален момент на знание, но не и волеви момент, а при втората липсват и двата момента.[11]

Основната разлика между умисъла и непредпазливостта е липсата на волевия момент, свързан с настъпването на определени правни последици. На плоскостта на чл. 114, ал. 2 КСО правните последици от добросъвестността на осигуреното лице в ДОО се проектират само и единствено върху поведението му при получаване на недължими осигурителни плащания. *Per argumentum a contrario* е ирелевантно и безпредметно да се изследва изобщо конструкцията на виновно поведение, което не е имало за цел и не е довело до щета за ДОО.

Следователно, доколкото и двете форми на непредпазливата вина изключват волевия момент, добросъвестността на осигуреното лице в ДОО ще е налице както **при липса изобщо на вина, така и при непредпазлива форма на вина в наказателноправния ѝ смисъл**.

При **липсата на знание**, т.е. незнанието за правнозначими факти и обстоятелства, довело до неоснователно получени осигурителни плащания, отново ще се приложат параметрите на легалната добросъвестност, но вече в рамката на съществуващата неравнопоставеност между страните по властническото осигурително правоотношение в ДОО. Тук субективното „знание“ за дължимо поведение на осигуреното лице винаги е подчинено на правомощията на осигурителния орган, който го насочва чрез императивни властнически изисквания за поведение, даване на указания, разпореждания и т.н. Каквото и да е нивото на осведоменост на осигуреното лице, респ. интелектуалния му капацитет от знания за упражняване на осигурителните му права, водеща роля тук играе „знанието“ и „волята“ на осигурителния орган, или по-точно – на длъжностните лица, на които са възложени съответните административни производства и издадените въз основа на тях административни/властнически актове. Тази особеност на осигурителното правоотношение между осигуреното лице и НОИ може да се про-

[11] **Кръстев, Кр.** Относно субективната страна на престъплението и на неизбежната отбрана. Пловдив, АДГ (Krastev, Kr. Otnosno subektivnata strana na prestaplenieto i na neizbezhnata otbrana. Plovdiv, ADG), 2008, 51 – 68.

следи и в двете основни производства по отпускане на осигурителни обезщетения и пенсии: **длъжностното лице дава указания** на осигуреното лице за липсващи или нередовни документи (чл. 1, ал. 5 Наредба за пенсиите и осигурителния стаж (НПОС); чл. 29 Наредба за паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване (НПОПДОО); **длъжностното лице създава досие** на осигуреното лице и съхранява представените документи (чл. 9 НПОС); **длъжностното лице изисква от осигуреното лице** представяне на определени документи и декларираме на правно значима осигурителна информация (чл. 3 – 29 НПОПДОО; чл. 2 – 8а НПОС); **длъжностното лице преценява** налице ли са предпоставките за заявеното право, като го потвърждава или отрича, за което издава разпореждане (чл. 40, ал. 3 и ал. 4, 98 КСО; чл. 1, ал. 2 НПОПДОО и др.); **длъжностното лице впоследствие може едностранно да въздейства върху упражненото осигурително право**, като го изменя, спира, прекратява, възобновява, осъвременява, преизчислява (чл. 40, ал. 4, 54г – 54е, 95 – 102 КСО) и т.н.

Следователно осигурителният орган в ДОО разполага с изключително широк кръг правомощия за проверка и контрол за достоверността и валидността на предоставените от осигуреното лице документи и осигурителноправна информация. От една страна, законодателят е уредил императивно НОИ да получава уеднаквена и типизирана осигурителна информация чрез утвърдени образци на документи (заявления, декларации, удостоверения и др.). От друга страна, контролните органи на НОИ могат **без ограничение във времето** да извършват проверки и ревизии, да налагат административни санкции, задължителни предписания на физически и юридически лица, да посещават работни помещения и обекти, да изискват всякакви документи, банкови сметки и др., свързани с трудовата и стопанска дейност (чл. 108, ал. 1 и 110 КСО).

В заключение, при условия на така очертаната **явна неравнопоставеност**, с очевиден „превес“ на властническите правомощия на осигурителния орган в ДОО, следва рязко да се ограничат хипотезите на **„незнание“** от осигуреното лице. От една страна, поведението на осигуреното лице е изцяло подвластно на „указанията“ на административния орган, които, предвид репутацията му на публичен орган, логично се приемат безрезервно и с убеждение за тяхната

правилност. От друга страна, независимо дали осигуреното лице е имало увереност или колебание за съблюдаването на правомерно и добросъвестно поведение, след като е преминало през „филтъра“ на административния контрол, убеждението му логично се увеличава. Това донякъде оправдава отпадането на неблагоприятните последици за добросъвестното осигурено лице в чл. 114, ал. 2 КСО. То, макар и да се е обогатило неоснователно, не следва да връща недължимо полученото, като причинената на ДОО имуществена щета следва да се насочи евентуално към други субекти.[12]

От гледна точка обаче на фиска, защитата на обществения интерес и публичните финанси това законодателно решение е неправилно. То води до неоправдано и несправедливо дебалансиране на осигурителни блага в ДОО, което е осигурителна система от разходо-покривен и солидарен тип. Макар и формално да са предвидени алтернативни способи за възстановяване на щети от неправомерни разходи на ДОО (чл. 110 КСО, чл. 203 – 212 КТ), те могат да се окажат ненадеждни и като резултат възстановяването на щетата ще е неуспешно.

В съдебната практика добросъвестността на осигуреното лице се възприема изцяло на плоскостта на общоприетото и бланкетно разбиране от гражданското право. След констатацията, че в КСО не се съдържа легално определение за добросъвестност, почти еднозначно и еднословно дори, тя се определя като общ принцип на правото, според който *„добросъвестно получени следва да се считат тези осигурителни плащания, за които осигуреното лице е имало съзнанието и субективното убеждение, че му се дължат“*[13] Особено важна е и константната практика на ВАС относно презумпцията за добросъвестност и тежестта на доказване, според която осигуреното лице *„не следва да доказва при*

[12] Това може да бъде осигурител в ревизионно производство по чл. 110 КСО или търсене на имуществена отговорност по реда на чл. 203 – 212 КТ спрямо виновни длъжностни лица от ТП на НОИ.

[13] Вж. Решение № 1716 от 6.02.2014 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 15215/2013; Решение № 10080 от 10.07.2012 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 2053/2012; Решение № 5194 от 23.04.2021 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 2243/2021; Решение №16238 от 28.11.2019 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 9230/2019 г. и др.

условия на пълно и главно доказване добросъвестността си, като добросъвестността му се предпоставя от закона“.[14]

Специални фактически състави на добросъвестността в ДОО

В търсене на допълнителни законови механизми за опазване на ДОО от финансови щети и злоупотреби и вероятно отчитайки фактическата трудност при оборване на презумпцията за добросъвестност, с поредица от законодателни промени в чл. 114, ал. 2 КСО се предвидиха **множество изключения** от общата добросъвестност. Така законодателят постави началото и разви нов, двойствен подход в уредбата на добросъвестността в ДОО, като изрично предвиди **специални фактически състави на добросъвестност**.

1. Изключението по чл. 54е КСО. Обхваща две отделни хипотези.

1.1. Фактическият състав на **първата хипотеза** съдържа следната хронология: а) прекратено трудово правоотношение на осигуреното лице; б) получено парично обезщетение за безработица; в) отмяна на прекратеното трудово правоотношение като незаконно уволнение с влязло в сила съдебно решение; г) присъдено в полза на осигуреното лице обезщетение по чл. 225, ал. 1 КТ за оставане без работа след незаконно уволнение с влязло в сила съдебно решение; д) платено обезщетение по чл. 225, ал. 1 КТ на осигуреното лице от осъдения бивш работодател/осигурител.

Основание за изключване правилото на общата добросъвестност тук е, че осигуреното лице, макар и да е било добросъвестно към момента на отпускането и получаването на парично обезщетение за безработица, поради възникване впоследствие на други обстоятелства, с обратна сила отпада основанието за получаването на

[14] Вж. Решение № 2967 от 08.03.2018 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 7939/2017; Решение № 11095 от 25.09.2017 г. на ВАС, VI о. отд. по адм. д. № 1339/2017; Решение № 3997 от 21.03.2011 г. на ВАС, VI о. отд. по адм. д. № 8559/2010 ; Решение № 5171 от 12.04.2011 на ВАС, VI о. отд. по адм. д. № 10452/2010; Решение № 4132 от 22.03. 2012 на ВАС, VI о. по адм. д. № 13436/2011 г.; Решение № 1234 от 4.02.2008 на ВАС, VI о. по адм. д. № 9467/2007 и др.

обезщетението. В случая платеното парично обезщетение за безработица по обективна и независеща от осигуреното лице причина губи типичното си предназначение на осигурително плащане, което цели да обезпечи неблагоприятните последици от настъпилия осигурен социален риск – оставането без трудови доходи. Следователно налице е новонастъпило правоизключващо обстоятелство, което е извън правната сфера на осигуреното лице и в този смисъл то продължава да е добросъвестно. Правоизключващо е, защото макар и обичайно по-късно от времето, в което реално е било без работа/доходи, осигуреното лице все пак е получило финансова компенсация за част от периода на оставането си без работа (до 6 мес. по арг. от чл. 225, ал. 1 КТ) от бившия си работодател. Така като краен резултат се стига до ефекта на „двойно“ компенсиране на една и съща вреда – оставането без работа на осигуреното лице.

Смятам, че идеята, заложена в изключението на чл. 54е, ал. 1 КСО, сама по себе си е справедлива и в синхрон с принципа за равенство на осигурените лица, но като реализация страда от редица несъвършенства, които създават предпоставки за неспазването ѝ. Като **слабост** следва да се посочи, че за осигуреното лице липсва задължение за уведомяване на осигурителния орган за полученото от работодателя обезщетение по чл. 225 КТ. Обикновено това става чрез доброволно плащане от работодателя на присъденото в съдебното решение обезщетение или чрез принудително събиране на дължимата сума от съдебен изпълнител въз основа на издаден изпълнителен лист по чл. 404 ГПК. И в двата случая осигуреното лице безспорно узнава своевременно за извършеното плащане, тъй като получава лично в брой или по банков път съответното плащане.

Съгласно чл. 54е, ал. 2 КСО, **задължението за уведомяване на НОИ е възложено на осигурителя,** който в 7-дневен срок от извършеното плащане е длъжен да представи копие от съдебното решение и платежния документ. В това задължение има известна логика, доколкото осигурителят разполага със съответните документи. Но пък той няма пряк финансов интерес от това уведомяване, тъй като то не повлиява върху направения от него разход за платеното обезщетение по чл. 225 КТ. В крайна сметка, ако осигурителят не изпълни задължението си по чл. 54е, ал. 2 КСО, осигу-

рителният орган ще се лиши от единствената възможност да получи информация за двойното парично компенсиране на осигуреното лице.

Друг пропуск на законодателя е, че задължението за уведомяване по чл. 54е, ал. 2 КСО, респективно за възстановяване на добросъвестно полученото обезщетение за безработица от осигуреното лице, е предвидено само в случаите на платено обезщетение, присъдено със съдебно решение. Ако обаче осигуреното лице получи обезщетение по чл. 225, ал. 1 КТ при отмяна на уволнението по инициатива на работодателя (чл. 344, ал. 2 КТ) или пък в хода на висящо съдебно производство, прекратено с извънсъдебно споразумение, включително за плащане на обезщетение за оставане без работа след незаконно уволнение, то тогава няма да е налице изключението по чл. 114, ал. 2 КСО във връзка с чл. 54е КСО. Като резултат – осигуреното лице няма да има задължение да връща полученото обезщетение, макар да е налице „двойно“ парично компенсиране, което в случая покрива белезите на неоснователно обогатяване по смисъла на чл. 55, ал. 1, предл. трето ЗЗД – „получено при отпаднало основание“.

Смятам, че липсата на юридическо задължение на осигуреното лице да уведоми ТП на НОИ при настъпила хипотеза по чл. 54е КСО съставлява хипотеза на фактическа недобросъвестност, която законодателят не санкционира. От една страна, осигуреното лице безспорно разполага със същите документи, които се изискват и от осигурителя – съдебно решение и платежен документ, както и със знанието, че е получило и двете плащания. От друга страна, то е облагодетелствано от „двойното“ парично компенсиране, което предпоставя действието на принципа: „Комуто ползите, нему и тежестите“. Следователно предложението *de lege ferenda* е в чл. 54е, ал. 2 КСО да се предвиди задължение за уведомяване на ТП на НОИ от осигуреното лице наред със задължението за уведомяване на осигурителя, като то да обхваща и всички хипотези на получено обезщетение по чл. 225, ал. 1 КСО, а не само полученото въз основа на съдебно решение.

1.2. **Втората хипотеза на чл. 54е КСО** е уредена алинея в ал. 3 и предвижда възстановяване на добросъвестно получено обезщетение за безработица за периода, за който осигуреното лице

е получило **осигурително плащане на друго основание или друго обезщетение на същото основание**: пенсия за осигурителен стаж и възраст в Република България; пенсия за старост в друга държава; пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер по чл. 68а КСО или професионална пенсия по чл. 168 КСО; парично обезщетение за временна неработоспособност; парично обезщетение за бременност и раждане; друго обезщетение за оставане без работа, определено с нормативен акт.[15]

В тази хипотеза на изключението по чл. 54е КСО ясно проличават две основни и важни правила за основателност на получените паричните обезпечения в ДОО, в основата на които стои общият принцип за равенство на осигурените лица и принципа за недопускане на неоснователно обогатяване от частното право.[16]

Първото е, че е недопустимо едновременното получаване на две осигурителни обезпечения, без значение вида им (обезщетение и пенсия или две различни обезщетения).

Второто е, че е недопустимо получаването на обезщетение от ДОО и обезщетение от осигурителя на едно и също основание.[17]

2. Изключението по чл. 40, ал. 7 КСО

С него се предвижда, че подлежи на възстановяване парично обезщетение за временна неработоспособност, ако за същия период на лицето е отпусната пенсия за инвалидност за същото заболяване. Отново се следва принципът за недопускане на „двойно“ парично

---

[15] Такова обезщетение е предвидено в чл. 222, ал. 1 КТ. То се дължи от работодателя при уволнение на основания чл. 328, ал. 1, т. 1 – 4 и т. 7 и 8 КТ и по правило е в размер на месечното брутно трудово възнаграждение на работника, в случай че е останал 1 месец без работа след прекратяването. Осигурителят изплаща за своя сметка и обезщетение за първите 2 дни временна неработоспособност в хипотезата на чл. 40, ал. 5 КСО.

[16] Вж. **Стоилов, Я.** Правните принципи – теория и приложение. С., Сиби (Stoilov, Ya. Pravnite printsipi – teoria i prilozhenie. S., Sibi), 2018, 306 – 308.

[17] Освен чрез правилото на чл. 114, ал. 2 КСО правилата за несъвместимост на осигурителни и други плащания намират израз и в уредбата на спиране изплащането на парични обезщетения за безработица в хипотезата на чл. 54 г, ал. 1 КСО: „Изплащането на паричното обезщетение за безработица се спира за периода, през който лицето получава обезщетение за временна неработоспособност или обезщетение за оставане без работа на основание нормативен акт“.

компенсиране на осигуреното лице при възникнало право на две осигурителни плащания, като той е смекчен от **две изключения**.

Първото се извлича по тълкувателен път и по аргумент на противното от изискването на законодателя двете осигурителни плащания да се застъпват по време, но и **да са резултат от едно и също заболяване**. Следователно изключението няма да се прилага, ако обезщетението за временна неработоспособност и отпуснатата пенсия за инвалидност са в резултат на различни заболявания. Видът на заболяването ще се преценява въз основа на посоченото в актовете на органите на медицинската експертиза, по които са отпуснати и съответните осигурителни плащания: болничен лист или експертното решение на ТЕЛК. С оглед изискването двете плащания да обхващат общ период от време вероятно подобни изключения ще са изключително редки освен в случаите, когато лицето има повече от едно заболявания, които са различно отразени в медицинската документация.

Второто изключение е изрично уредено и обхваща две отделни хипотези, обединени най-общо от влошаване на здравословното състояние на осигуреното лице: а) при обостряне на състоянието, предизвикано от същото заболяване; б) при необходимост от интервенции, свързани с лечение на хронично заболяване.

Състоянията на „обостреност“ и „хроничност“ на заболяванията се преценяват от органите на медицинската експертиза въз основа на техните характеристики в медицинската наука.

Следователно при наличие на двете изключения от правилото на чл. 40, ал. 7 КСО осигуреното лице ще има право едновременно да получава пенсия за инвалидност и обезщетение за временна неработоспособност, респективно няма да е налице основанието на чл. 114, ал. 2 КСО за възстановяване на добросъвестно получени суми.

Тук подходът на законодателя да наруши принципа за избягване на „двойно“ плащане от ДОО е оправдан най-вече по хуманни съображения. От една страна, без всякакво съмнение при настъпване на изострени болестни състояния, включително медицински интервенции, които се наслагват върху установената вече инвалидност, осигуреното лице търпи по-големи вреди – имуществени и неиму-

ществени. От друга страна, ДОО компенсира частично не всички видове вреди на осигуреното лице, а само пропуснатите ползи от загубения трудов доход. Аргументи в подкрепа на допускането на „двойно“ парично плащане могат да се открият както в нормативната уредба на пенсиите за инвалидност, свързани с трудова дейност[18], така и в уредбата на чл. 63 от Наредба за медицинската експертиза (НМЕ) и методиката към нея за определяне процент трайна неработоспособност при множество увреждания на осигуреното лице.[19]

Следователно в този контекст може да се приеме, че на практика в чл. 40, ал. 7 *in fine* КСО не е налице същинско изключение от принципа за недопускане на „двойно“ плащане, тъй като сумарно двете осигурителни плащания обезпечават временно състояние на по-сериозно увреждане.

3. Изключението по чл. 54м, ал. 2, т. 2 КСО

В този фактически състав също се открива общата за изключенията характеристика на неоснователно получено осигурително плащане, като за разлика от тези по чл. 54е и чл. 42, ал. 7 КСО то не черпи основание от нарушаване забраната за „двойно“ плащане на осигурителни обезпечения. Тук причината е от съвсем друго естество и е в режим на вероятност, която произтича от комплексно прилагане на правила от други осигурителноправни конструкции.

Първо, приложното поле на чл. 54м, ал. 2 КСО обхваща сборна група неоснователно получени обезпечения по краткосрочното обществено осигуряване. Те биват помощи и обезщетения: за временна неработоспособност (чл. 40 КСО), трудоустрояване (чл. 47 КСО), бременност и раждане (чл. 48а – 50а КСО), отглеждане на дете до 2 години (чл. 53 КСО), осиновяване на дете до 5

[18] И при двата вида пенсии за инвалидност – причинена от обща болест (чл. 73 – 77 КСО) и причинена от трудова злополука и професионална болест (чл. 78 – 79 КСО), правилата за определяне на размера им са с по-благоприятен коефициент за по-тежките форми на инвалидност.

[19] Съгласно Приложение № 2 към чл. 63, ал. 3, раздел III: „Когато са налице няколко увреждания, за всяко от които в отправните точки за оценка на трайно намалената работоспособност/вид и степен на увреждане е посочен отделен процент, оценката на трайно намалената работоспособност/вид и степен на увреждане се определя, като към най-високия процент по съответната отправна точка на **най-тежкото (водещото) увреждане и ако той не е 100 на сто, се прибавят 20 на сто от сбора на процентите на останалите съпътстващи увреждания**“.

години (чл. 53в), отглеждане на дете до 8 години от баща/осиновител (чл. 53ж КСО). За всички тях е предвиден общ ред за отпускане, а размерите им се изчисляват въз основа на данните от Персоналния регистър на осигурените лица по чл. 5, ал. 4 КСО, подадени от осигурителите; данните от електронния регистър на болничните листове по чл. 33, ал. 1, т. 12 КСО; от данните, подадени от осигурените лица при отпускане на обезпеченията (чл. 54к КСО).

Второ, осигурителната информация, въз основа на която се отпускат осигурителните обезщетения и помощи, впоследствие може да бъде изменена поради възникване/установяване на нови правнозначими факти и обстоятелства, като например оспорване/отмяна на болничен лист (чл. 111, 112 Закон за здравето); анулиране на болничен лист (чл. 54 НМЕ); коригиране на подадени данни от осигурителя в регистъра по чл. 5, ал. 4 КСО поради грешки или изпълнение на задължителни предписания от контролен орган (чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО); представена невярна информация или документи с невярно съдържание от осигурените лица и т.н.

Трето, за самоосигуряващите се лица, които се осигуряват доброволно за общо заболяване и майчинство (чл. 4, ал. 4 КСО), първоначално подадената осигурителна информация може да се измени и след определяне на окончателния годишен осигурителен доход по чл. 6, ал. 9 КСО и допълнително внесени осигурителни вноски.[20] Така например, ако самоосигуряващото лице се е осигурявало авансово върху минималния месечен осигурителен доход[21], а впоследствие реалният му годишен доход е бил в надвишение на авансово избрания, то получените през годината осигурителни обезщетения за временна неработоспособност или майчинство ще се окажат неправилно изчислени в посока ощетяване на лицето. И

[20] Съгласно чл. 6, ал. 8 и 9 КСО, самоосигуряващите се лица се осигуряват авансово върху избран месечен осигурителен доход между фиксирани в ЗБДОО минимален и максимален размер, а в края на годината се определя реалният им годишен осигурителен доход въз основа на подадената годишна данъчна декларация по Закона за данъците върху доходите на физическите лица.

[21] Съгласно чл. 9, т.2, б. а) от ЗБДОО за 2025 г., минималният осигурителен доход за самоосигуряващите се лица е определен на 1077 лева.

обратно – ако самоосигуряващото се лице е избрало да се осигурява авансово на максималния осигурителен доход[22], но той се е оказал по-малък от реално получения и декларирания за годината, то ще е получило неоснователно осигурително обезщетение в по-голям размер от дължимото.

Четвърто, за да се избегнат възможни щети за осигуреното лице, както и злоупотреба с права и ощетяване на ДОО, в чл. 54м КСО е уреден механизъм за **регулярно служебно преизчисляване** на изплатените в предходната година осигурителни обезщетения и помощи въз основа на актуалната осигурителноправна информация. В случай че се установят разлики между полученото и дължимото, са предвидени законови правила за преодоляването им: при несъответствие в ущърб на осигуреното лице разликата му се изплаща допълнително (чл. 54м, ал. 2, т. 1 КСО); при неоснователно облагодетелстване на осигуреното лице то възстановява разликата на ДОО (чл. 54м, ал. 2, т. 2 КСО). В търсене на максимално справедливо законодателно решение и тук законодателят се е изкушил да прибегне към обичайния за уредбата на ДОО похват на „изключение в изключението“, което на практика е връщане към правилото за общата добросъвестност в чл. 114, ал. 2 КСО. То ще е налице, когато в резултат на преизчисляването е получена разлика „в повече“ за осигуреното лице, но тя се дължи на *„неправилно подадени данни за изплащане на паричното обезщетение и/или удостоверяване на осигурителен стаж и доход от осигурителя“*.

Не е съвсем ясно какво означава *„неправилно подадени данни“* и какъв ще е разграничителният критерий с променените данни, извлечени от източниците по чл. 54к КСО при преизчисляването по чл. 54м КСО, които, щом са се оказали различни от първоначално подадените, значи също са били неправилни?! Вероятно се има предвид само класическата техническа грешка, която осигурителят своевременно ще коригира. Респективно той, а не осигуреното лице ще носи имуществената отговорност за неоснователно платената разлика. Това далеч не изчерпва възможните хипотези на неправилно подадени данни, и най-вече – на разрешаването на евентуални спорове между осигурителя, осигуреното лице

[22] Съгласно чл. 9, т. 2, б. а) от ЗБДОО – 2025 г. минималният осигурителен доход е определен на 4130 лева.

и НОИ. Възможно е в преценката за данните да са ангажирани и други органи – Инспекция по труда, НАП, прокуратура или пък „данните“ да са обект на висящ съдебен спор. С приемането на Наредба за вписване в регистъра по заетостта (НВРЗ)[23] **осигурителят е длъжен да коригира вписаните данни** за осигуреното лице, ако се установи несъответствие *„между вписаните данни в единния електронен трудов запис и фактическите отношения по трудовото или служебното правоотношение“* в тях от контролните органи на НАП и/или Инспекция по труда (чл. 13, ал. 1), или пък може по своя инициатива да коригира и заличава данни (чл. 13, ал. 2). Голяма част от подлежащите на вписване данни по чл. 10 имат пряко отношение към осигурителните права на работещите по трудови и служебни правоотношения (сключване и прекратяване на трудов договор, срок на договора, размер на възнаграждението, работно време и др.).

В новата уредба липсва яснота как осигуреното лице ще защити осигурителните си права при неправомерно вписана или заличена правно значима осигурителна информация. Може само да се гадае що за правен акт е самото вписване в Регистъра по заетостта и по какъв ред може да се оспори от заинтересовано осигурено лице. Още по-смущаващи са новите правомощия на НОИ в чл. 33, ал. 5, т. 20 КСО (ДВ, бр. 25 от 2025 г.) – да подават, коригират и заличават данни, подадени в регистъра по чл. 5, ал. 4 КСО, включително и при неизпълнение на дадени от тях задължителни предписания по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО.

В заключение, цялостната уредба в чл. 54к и 54м КСО на служебно преизчисляване и евентуално възстановяване или освобождаване от възстановяване на добросъвестно получени в по-големи размери обезщетения и помощи от осигурените лица е двусмислена, неясна и спорна и дава широко поле за превратно тълкуване и прилагане.

4. Изключението по чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО: *„Когато след изплащането им са представени нови документи или данни, които имат значение за определяне на правото, размера и срока на изплащане“.*

[23] Приета с ПМС № 267 от 29.07.2024 г., обн. ДВ., бр. 65 от 2.08. 2024 г.

Текстът на чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО още на първо четене поставя повече въпроси, отколкото дава яснота. Какво съдържание се влага в понятията „документ“ и „данни“? Какво означава „нов документ“ – той новооткрит ли е, новоиздаден или нещо друго? Има ли значение кой е издател/подател на документ/данни – осигуреното лице, осигурител, осигурителният орган, трето лице, друг административен орган? Как се преценява достоверността на съдържанието, може ли да се оспори и каква е защитата на осигуреното лице при увреждане на осигурителните му права?!

За разлика от другите изключения в чл. 114, ал. 2 КСО, тук законодателят рязко е сменил подхода, като е формулирал максимално обобщено (и неясно откъм съществени белези и ред за установяване) основание. Вероятно целта е била да се осигури по-голяма гъвкавост и оперативна самостоятелност на контролните органи в преследването на различен тип злоупотреби и финансови измами с парични средства от ДОО. Като резултат обаче сме изправени пред едно изключително негодно правно средство за постигането на тази цел, което вече близо 10 години остава неизяснено и в съдебната практика, която го тълкува противоречиво и в твърде широки граници.[24]

В опит за изясняване на предпоставките, обхванати от фактическия състав на чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО, те ще се разделят на две групи – безспорни (ясни) и спорни (неясни).

Безспорни предпоставки, които се извличат от законовата разпоредба, са:

Първо, налице е нова, правно значима осигурителна информация, достигнала до знанието на осигурителния орган, която предизвиква промяна в някоя от предпоставките за упражненото порано осигурително право и изплатеното въз основа на него осигурително обезпечение (*„след изплащането им са представени нови документи или данни“*).

---

[24] Повече за противоречивата съдебна практика по прилагане на чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО вж. **Стайков, И.** Съдебната практика по чл. 10, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване и загубване качеството „осигурено лице“. – Адвокатски преглед (Staykov, I., Sadebnata praktika po chl.10, al.1 ot Kodeksa za sotsialno osiguryavane i zagubvane kachestvoto „osigureno litse“. – Advokatski pregled), 2025, № 3, 19 – 82, и цитираната там практика на ВАС и административните съдилища.

Второ, новата информация е предизвикала промяна в упражненото осигурително право, която може да е с правоизключващ или правоизменящ правен ефект (*„имат значение за определяне на правото, размера и срока на изплащане“*).

Трето, след промяната в предпоставките на упражненото осигурително право е установена щета за ДОО, която следва да бъде възстановена.

По-сложни правни въпроси повдигат **спорните предпоставки.** Най-важната от тях според мен се отнася до **източника и достоверността на „новата“ информация**. От използването на широкото понятие „данни“, което без съмнение включва и „новите документи“ (които също съдържат информация/данни), може да се направи изводът, че макар и да посочва изрично документите, законодателят не ограничава по никакъв начин източника на информация/данни. В този широк смисъл на „новата информация“ тя може да се обективира в съмнения от различен произход за верността на първоначално установената: проверки от контролни органи; вписвания в официални регистри; сигнали от граждани и т.н. В преобладаващата част от случаите в практиката „новите данни“ са придобити при упражняване контролни правомощия от НОИ, като информация за тях се съдържа в констативни протоколи (КП) или задължителни предписания (ЗП), издадени по реда на чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО, актове за начет на осигурители по чл. 110 КСО и др. Въз основа на „новите данни“ в тях се съдържа и задължение за осигурителите да коригират със задна дата различни правно значими факти и обстоятелства, обуславящи правата на осигурените лица.[25] Най-често данните засягат осигурителния стаж или осигурителния доход на лицата.

Съгласно действащата подзаконова нормативна уредба, при неизпълнение на задължителните предписания на НОИ по чл. 108, ал. 1 т. 3 КСО, **данните се заличават служебно**.[26] Заличените

[25] Това са най-вече **два вида данни**: а) данни от единния електронен трудов запис по чл. 349 КТ, подлежащи на вписване в Регистъра по заетостта (чл. 10 от Наредба за вписване в регистъра по заетостта), и б) данни, които се подават по чл. 5, ал. 4 КСО към НАП за попълване на Персоналния регистър на осигурените лица.

[26] Тази уредба се е съдържала първоначално в чл. 3, ал. 13 от Наредба № 8 от 29.12.2005 г. за съдържанието, сроковете, начина и реда за подаване и съхранение на

данни откриват формално законов път за упражняване на други правомощия на органите на НОИ: да изменят и/или отменят влязло в сила разпореждане за отпускане на парично обезщетение за безработица (чл. 54ж, ал. 2 КСО), да отменят и/или изменят влязло в сила разпореждане за отпускане на пенсия (чл. 99, ал. 1, т. 2 КСО); да преизчисляват отпуснати обезщетения за временна неработоспособност и майчинство (чл. 54к – 54м КСО).

Общото при всички тези хипотези е, че съществено се засягат или отнемат придобити вече осигурителни права въз основа на сходни словесни формулировки без ясно съдържание като например: *„документи с невярно съдържание“*, *„неправилно отпусната, неправилен размер“*, *„нови документи и доказателства, които имат значение за правото...“*. Така „новите данни“ от чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО, които органите на НОИ сами създават, впоследствие могат да имат „каскаден“ ефект, който да засегне различни видове осигурителни права. Най-често срещаната практика е заличени служебно данни за осигурителен стаж (по различни причини) да се използват като „нови данни“ за издаване на **серия разпореждания по чл. 114, ал. 2 КСО** за възстановяване на получени обезщетения за временна неработоспособност, майчинство, безработица и т.н.

В правната литература и съдебната практика се подлагат на критика широките правомощия на контролните органи на НОИ да се произнасят по въпроси, касаещи трудовите правоотношения като основание за възникване на осигуряване. Присъединявам се към изразеното в доктрината становище[27], че при съмнение за симулация (привидност) на трудовия договор, водеща до неговата недействителност, правомощията на контролните органи са уредени в чл. 74, ал. 3 КТ. Това означава, в случай че се натъкнат на данни за „фиктивни“ трудови договори, контролните правомощия

данни от работодателите, осигурителите за осигурените при тях лица, както и за самоосигуряващите се лица (отм.), а впоследствие и към момента в чл. 4, ал. 10, т. 4 от Наредба № 13 от 17.12.2019 г. за съдържанието, сроковете, начина и реда за подаване и съхранение на данни от работодателите, осигурителите за осигурените при тях лица, както и за самоосигуряващите се лица (обн. ДВ, бр. 1 от 2020 г.).

[27] Вж. **Стайков, И.** Цит. съч., с. 59.

на НОИ по чл. 108 и 110 КСО са нормативно ограничени единствено до задължението им да сезират гражданския съд с иск по ГПК за обявяване на недействителността на трудовия договор на някое от основанията по чл. 74, ал. 1 КТ.[28] Извън техните правомощия е самостоятелното им произнасяне по въпроси, попадащи в изключителната компетентност на съда, а налагането на принудителни административни мерки чрез даване на задължителни предписания за заличаване/коригиране на данни от трудови правоотношения е форма на превратно упражняване на власт.

В същата насока се е произнесъл и ВАС с тълкувателно решение[29] относно правомощията на органите на НАП да обявяват инцидентно съществуването на трудови правоотношения, прикрити с граждански договори, при установяването на данъчни и осигурителни задължения в ревизионно производство по ДОПК. В мотивите си ВАС излагат подробни аргументи относно компетентността на административните органи, че *„никой орган не разполага с обща компетентност, а само със специфична за него, която се отличава от компетентността на другите органи“*. По-нататък ВАС анализира начините за придобиване на правомощия от административните органи: нормативна компетентност (по силата на закона), делегирана компетентност и компетентност по заместване (при отсъствието на титуляр), и стига до извода, че материална нормативна компетентност по обявяване на съществуването на трудово правоотношение имат само органите на Инспекцията по труда. Следователно, когато работната сила се предоставя в нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ без писмен трудов договор, компетентността да обявява съществуването на трудово правоотношение имат само контролните органи на Инспекцията по труда по реда на чл. 405а КТ[30]. За органите по приходите такова правомощие не

[28] Най-често основанията ще бъдат противоречие със закона или заобикаляне на закона (чл. 74, ал. 1 КТ), както и субсидарно ще се прилагат основанията за нищожност по чл. 26, ал. 1 и 2 ЗЗД – накърняването на добрите нрави или привидните договори.

[29] Вж. ТР № 6 от 27.10.2022 г. по т.д. № 6/2021 г. на ОСС на ВАС – първа и втора колегия.

[30] Вж. **Петров, В.** Проблеми на прикритото трудово правоотношение и принудителната административна мярка по чл. 405а КТ. – В: Публичноправни проблеми на трудовото право. С., Сиела (Petrov, V. Problemi na prikritoto trudovo pravootnoshenie i

е изрично предвидено в чл. 12 ДОПК. В решението си ВАС отхвърля разбирането, че след като не съществува нормативна забрана за приходните органи да квалифицират дадено правоотношение като трудово, то същите разполагат с това правомощие за целите на ревизионното производство с аргумента, че правилото „което не е забранено, е позволено“ е приложимо само в частното право, но не и в публичното право, *„особено когато става въпрос за компетентност на държавен орган“*.

Мотивите от това тълкувателно решение са на общо основание валидни и относно правомощията на НОИ, макар и с обратен знак: **да обявяват заличаването на трудово правоотношение**. На практика, чрез издаване на ЗП за заличаване на данни от осигурителите и в контекста на мотивите на ТР на ВАС, актовете на НОИ като резултат ще съставляват *„незаконосъобразно изземване на чуждо правомощие и вероятност от противоречиво разрешаване на един и същи въпрос от различни органи“* – в случая спрямо съда и евентуалното съдебно решение по иск за обявяването на недействителност по чл. 74 КТ. И тук следва да се приложи правилото от диспозитива на решението на ВАС, като при съмнения за привиден трудов договор контролните органи на НОИ да сезират по реда на чл. 74, ал. 3 КТ гражданския съд. Едва след постановяването на съдебно решение за обявяване на недействителността на трудовото правоотношение да пристъпват към изпълнението на последиците от решението чрез издаване на задължителни предписания за заличаване на осигурителен стаж и други осигурителни данни.

Обратното би означавало да се продължи порочната и незаконосъобразна практика на НОИ да се изземват правомощия на други органи и чрез оказване на принудителен административен натиск спрямо осигурителите, с рефлексия за накърняването на права на осигурените лица. При това не инцидентно, а трайно и

---

prinuditelnata administrativna myarka po chl. 405a KT – V: Publichnopravni problemi na trudovoto pravo. S., Ciela), 2015, 108 – 142. Авторът застъпва разбирането, че постановлението на Инспекцията по труда по чл. 405а КТ е акт на специализирана администрация с изключителна компетентност, който подлежи на самостоятелно обжалване. По-нататък се защитава тезата, че липсата на постановление по чл. 405а КТ с конкретна дата, която да фингира начало на правоотношението не може да бъде преодоляна чрез инцидентна констатация в акт на друг административен орган, което ще съставлява „присвояване на компетентност“.

дългосрочно, предвид правното значение на данните по чл. 5, ал. 4 КСО най-вече за зачитането на осигурителен стаж, с което са обвързани преобладаващата част от настоящите и бъдещи осигурителни права.

Друг важен момент, на който специално се обръща внимание от ВАС, е, че за разлика от производството по оспорване на постановлението по чл. 405а КТ, в ревизионното производство по ДОПК и процеса на съдебно обжалване на ревизионния акт *„физическото лице, предоставящо работна сила, не участва и е лишено от възможност да вземе становище по спорния въпрос, а работодателят не може да оспорва предварително отделни констатации, включени в мотивите на ревизионния акт“*. Тези аргументи се отнасят изцяло и за ревизионното производство по чл. 110 КСО, което обхваща и задължителните предписани на НОИ по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО (арг. чл. 110, ал. 4 КСО) и в което също не участва осигуреното лице.[31] Не без значение е и обстоятелството, че осигурителят **няма интерес да обжалва задължителните предписания**, тъй като в случай че самият той *„не документира търговската си дейност, не декларира доходи и не заплаща данъци“*, той няма интерес да защитава правата на осигуреното лице в административно производство по издаване на задължителни предписания[32]

[31] В този смисъл в правната литература е направено предложение, което споделям, за ново тълкувателно решение на ВАС по 2 въпроса: а) Задължителна предпоставка ли са издаването и законосъобразността на задължително предписание по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО за заличаването на подадени данни за осигурено лице по чл. 5, ал. 4 КСО влязлото в сила съдебно решение по иск с основание чл. 74, ал. 3 КТ, с което е прогласена недействителността на трудов договор?; б) Задължително ли е конституирането на осигуреното лице като страна в административното производство по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО при издаването на задължително предписание на неговия осигурител за заличаване на данните по чл. 5, ал. 4 КСО? – вж. Стайков, И. Цит. съч., с. 79 – 80.

[32] В този смисъл вж. Особено мнение към Решение № 1255 от 5.02.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 4517/2023 г. В него се застъпва разбирането, че лицето, което претендира да е осигурено лице по отношение на НОИ и на неговия осигурител – адресат на задължителните предписания, следва да има процесуално право на защита и да бъде конституирано като заинтересована страна в производството по оспорване на задължителните предписания, защото именно те в конкретната хипотеза са основанието по чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО, по силата на което настъпват вредните последици от връщане изплатени обезщетения.

Наред с казаното дотук, данните на осигурените лица по чл. 5, ал. 4 КСО са изложени и на друг риск. Персоналният регистър на осигурените лица функционира като дигитална информационна система, съдържащите се в нея данни могат да станат обект на манипулации и/или грешки при подаване от осигурителите; при обработване и съхраняване на осигурителната информация; на изгубване и/или заличаване на данни чрез външни хакерски интервенции[33] или недобросъвестно вътрешнослужебно заличаване.[34] Това ще постави пред сериозни изпитания цялата система на ДОО и може да засегне права на множество осигурени лица. От една страна, законодателят е придал изключително голямо правно значение на данните от персоналния регистър на осигурените лица по чл. 5, ал. 4 КСО, които се ползват с предимство спрямо други доказателства за наличието на осигурителни права, както и със своеобразна презумпция за достоверност (арг. чл. 5, ал. 6 КСО; чл. 40 и чл. 41, ал. 4 НПОС). От друга страна, не са предвидени надеждни гаранции за защита правата на осигурените лица при невярно вписани или заличени данни в персоналния регистър по чл. 5, ал. 4 КСО. Те имат право само да се информират за осигурителния си статус в интернет страницата на НОИ чрез издаден персонален идентификационен код (ПИК) и при поискване да бъдат запознати със съдържанието на предоставената за тях информация (чл. 11 – 13 Наредба № 8 от 29.12.2005 г. за съдържанието, сроковете, начина и реда за подаване на данни от работодателите, осигурителите за осигурените при тях лица, както и самоосигуряващите се

[33] През **месец юли 2019 г.** беше констатиран голям пробив в информационната система на НАП поради слабости в информационната сигурност, в резултат на който имаше сериозен теч на лични данни на близо 5 милиона български граждани (имена, ЕГН, адреси, доходи и осигуровки, данъчна декларация и др.). На НАП беше наложена сериозна глоба от Комисията за защита на личните данни, а държавата – подложена на критика за нивото на киберсигурност.

[34] През 2013 г., след подадени анонимни сигнали и извършена проверка по чл. 108 КСО, в ТП на НОИ – Пловдив, са установени **липсващи пенсионни досиета** – първоначално около 116, по-късно се оказват над 260. Пенсиите на засегнатите лица започват да се проверяват дали са законно отпуснати и в някои случаи са прекратени или преизчислени със задна дата. Впоследствие се установява престъпна измамна схема с участие на длъжностно лице с контролни функции от НОИ, за която са ползвани фалшиви документи за стаж, респ. неправомерно отпускане на пенсии и ощетяване на ДОО за около три милиона лева.

лица). Задължението за предоставяне на информация е бланкетно, неадресирано и с неясни правни последици при неизпълнение. Евентуална защита осигуреното лице може да търси по реда на чл. 117, ал. 1 КСО с подаване на жалба пред ръководителя на ТП на НОИ **самостоятелно**, в хипотезата на оспорване по т. 5 на *„съдържание на документ, удостоверяващ осигурителен стаж и осигурителен доход, издаден от органите на НОИ“*, доколкото данните по чл. 5, ал. 4 КСО по правното си значение са приравнени на официални удостоверителни документи (арг. чл. 5, ал. 8 и ал. 12 КСО; чл. 40, ал. 1 НПОС; чл. 1, ал. 2 НПОПДОО). Защита осигуреното лице може да търси и **косвено**, в хипотезата на оспорване на разпореждания на НОИ, за които данните по чл. 5, ал. 4 КСО са определящи за тяхната законосъобразност (чл. 117 ал. 1, т. 2, б. а) – ж) КСО).

В първата хипотеза, когато осигурителните права още не са нарушени, а само застрашени, осигуреното лице е констатирало неверните данни, ми се струва неуместно отстраняването на грешките да се извършва след дълго и тромаво административно и съдебно производство по чл. 117 и 118 КСО. При другата, косвена, възможност за възстановяването на правнозначими осигурителни данни осигуреното лице ще бъде силно затруднено в защитата на правата си, тъй като вероятно ще е поставено в ситуация на изненада или неуведомяване за издадени ЗП по заличаване/коригиране на негови данни по чл. 5, ал. 4 КСО. Това, от своя страна, ще доведе до невъзможност за опровергаване на погрешните данни поради правни действия на неговия осигурител или до неоспорване, или до изпълнение на ЗП за заличаване/коригиране на данни по чл. 5, ал. 4 КСО или служебно от контролните органи на НОИ.[35]

Относно правното значение на ЗП на НОИ за заличаване/коригиране на данни на осигуреното лице по чл.5, ал. 4 КСО като

[35] Съгласно чл. 4, ал. 10, т.3 и 4 от Наредба № 13 от 17.12.2019 г. за съдържанието, сроковете, начина и реда за подаване и съхранение на данни от работодателите, осигурителите за осигурените при тях лица, както и от самоосигуряващите се лица (ДВ, бр. 1 от 03.01.2020 г.) при неизпълнено в срок влязло в сила задължително предписание по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО подадените с декларация образец № 1 данни за лицата по чл. 4, ал. 1 и ал. 3, т. 5 и 6 от КСО, **НОИ подава, коригира или заличава подадени данни** след извършена проверка от контролните органи на НОИ и установени несъответствия с подадените данни в персоналния регистър на осигурените лица по чл. 5, ал. ал. 4 КСО.

„нови данни“ и основание за възстановяване на неоснователно получени осигурителни плащания по чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО е налице **противоречива съдебна практика на ВАС**. В една част от съдебните решения се приема, че заличените данни по чл. 5, ал. 4 КСО със задължително предписание на НОИ са „нови данни“ по смисъла на чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО, респективно годно правно основание за възстановяване на неоснователно получени осигурителни плащания от осигуреното лице.[36] С едно важно уточнение. В тези решения съдът е установил и други правоизключващи обстоятелства (в случая – липсата на реално извършвана трудова дейност и качество „осигурено лице“) не само въз основа на заличените след ЗП данни по чл. 5, ал. 4 КСО, а въз основа и на други доказателства: **дружеството осигурител не е извършвало трудова/стопанска дейност** за времето, през което са били наети по трудови правоотношения лица, макар и за тях да са подавани ежемесечно данни за персоналния регистър по чл. 5, ал. 4 КСО; **не са внасяни осигурителни вноски** за продължителен период от време; **няма офис и помещение**, в което лицата да извършват трудова дейност; направено е искане за прекратяване на търговското дружество, приключило с решение на регистърния съд по реда на чл. 155, ал. 1, т. 3 от ТЗ и на основание чл. 156 от ТЗ е **открито производство по ликвидация**.

Следователно, макар и ЗП да не са изрично отхвърлени като доказателство, непротивопоставимо на осигуреното лице, **на практика съдът не им е зачел самостоятелна доказателствена сила**, като е мотивирал решението си въз основа на други доказателства, за да формира извод, че *„за спорния период осигурителното правоотношение с **фиктивния осигурител** е формално съществуващо, предвид неустановимото полагане на труд“*[37].

---

[36] Вж. Решение № 1973 от 27.02.2025 г. на ВАС, VI о. по адм. д.№ 7471/2024; Решение № 7317 от 13.06.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 10915/2023 г.

[37] Решение № 7317 от 13.06.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 10915/2023 г. В същия смисъл са и мотивите на Решение № 6254 от 22.05.2024 г., ВАС, VI о. по адм. д. № 6471/2023 г., в което претенцията по чл. 114, ал. 2 КСО се основава на заличени данни по чл. 5, ал. 4 КСО по неоспорено задължително предписание на НОИ, но съдът приема като „нови данни и документи по смисъла на чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО: **влязло в сила съдебно решение** (по друго дело – бел. моя) за потвърдено прекратяване на ПОБ поради липса на качество осигурено лице; **писмени**

В друга група съдебни решения се възприема изрично, че задължителните предписания по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО не съставляват самостоятелно правно основание за ангажиране на имуществената отговорност на осигуреното лице по чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО с аргумент, че то не е участвало в административното производство по издаването им.[38] Освен този общ мотив, състави на ВАС излагат и други, свързани с недобросъвестното поведение на осигурителя при заличаването на данни, които косвено увреждат правата на осигуреното лице.[39] Специално внимание заслужават изложените от съда доводи за нарушаване принципа на равностойност, закрепен в чл. 34, ал. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз: *„Именно* ***за да се защити пълно срещу акта на администрацията, съдържащ разпореждане за заличаване на техни осигурителни данни****, лицата следва да имат ефективно правно средство за защита, което се изразява и в участие в административното производство пред контролния орган, който издава*

обяснения на управителя на дружеството осигурител, че за процесния период не е наемал лица по трудови правоотношения, не е подавал данни по чл. 5, ал. 4 КСО, не е водил и не разполага със счетоводни документи за платени трудови възнаграждения; **съдебно-почеркова експертиза** за подправен подпис на управителя в трудовата книжка; справка от НАП за подадени **финансови отчети** на дружеството осигурител за три последователни години с отрицателен финансов резултат, няма регистрирани търговски обекти и има дерегистрирано фискално устройство; **протокол от проверка на Инспекция по труда**, че лицето не е намерено на посочения в трудовия договор работно място.

[38] Решение № 1255 от 05.02.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 4517/2023 г.; Решение № 611 от 18.01.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 10036/2023; Решение № 2511 от 5.03.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 7324/2023 г.; Решение № 13349 от 10.12.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 2044/2024 г.

[39] В мотивите на Решение № 611 от 18.01.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 10036/2023 г. се излага, че това правно основание (задължителните предписания за заличаването на осигурителен стаж) изключва неправомерно поведение при извършване на дължимите действия от осигуреното лице, тъй като неправомерните действия и изготвени документи са изцяло от страна на заличения осигурител. По-нататък съдът разсъждава и относно *„отговорността на добросъвестния ползвател на социалната услуга при умишленото му въвеждане в заблуждение, че осигурителните му права не се нарушават, от страна на задължения към НОИ осигурител“* и формира извод, че ***„противоправното поведение по нарушаване на осигурителното правоотношение не следва да се компенсира от добросъвестния получател на услугата“.***

задължителни предписания на основание чл. 107 и сл. КСО, независимо че осигурителните им права не произтичат пряко от тези правоотношения, доколкото обаче ефектът на заличените данни рефлектира пряко и директно в правната им сфера. По-нататък в мотивите ВАС обобщава, че принципът за равностойност изисква ***„общите факти за осигурителя и осигуреното лице в контролното производство следва да са установени по един и същи начин“***[40].

В някои решения от тази група ВАС подлага на критичен анализ и поведението на осигурителния орган при упражняване на контролни правомощия по чл. 108, ал. 1 КСО, който с бездействието си е допуснал настъпване на имуществената щета, която впоследствие търси да прехвърли само върху осигуреното лице.[41]

Тази практика на ВАС смятам за **правилна**. Тя косвено потвърждава неприложимостта на изключението по чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО, категорично отхвърля порочната практика на НОИ да създава „нови данни и доказателства“ чрез свои административни актове (разпореждания, задължителни предписания, констативни протоколи), които впоследствие използва като формално основание за издаване на разпореждане по чл. 114, ал. 2 КСО. Не следва

---

[40] Решение № 2511 от 5.03.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 7324/2023 г.

[41] Вж. **Решение № 611 от 18.01.2024 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 10036/2023 г.** В мотивите си съдът констатира, че контролните органи по чл. 108 от КСО са издали ЗП за заличаване данни по декларация обр. 1 на основание чл. 5, ал. 4, т. 1 от КСО за осигуреното лице, а като основание за издаването им се сочи, че за осигурените лица не са внасяни осигурителни вноски, а търговското дружество е фиктивен осигурител. Двете производства (по отпускане на пенсия на осигуреното лице и по издаване на ЗП на осигурителя) се развиват по едно и също време, като спорът е дали **нови данни и доказателства са ЗП и КП**, при условие, че в хода на производството по отпускане на пенсия, административният орган *„е имал основателни съмнения по отношение поведението на осигурителя,* ***имал е възможност да спре процедурата по отпускане пенсия и не го е сторил“***. В същия смисъл е и **Решение № 14890 от 10.12.2014 г. на ВАС, VI о. по адм. д. № 9347/2014 г.**: *„Административният орган* ***е разполагал с всички данни*** *относно осигурителните права на самоосигуряващото се лице и* ***след извършена служебна проверка е следвало да провери коя е коректната дата****, от която самоосигуряващото се лице е започнало да упражнява дейност, независимо от факта, че е започнала упражняването на патентна дейност едва от 6.04.2010 г.* ***Следвало е да съобрази****, че началният момент на трудова дейност не следва да се отъждествява с реализирането на определени доходи“.*

да се пренебрегват и повдигнатите в съдебната практика съпътстващи и неуредени изрично въпроси, засягащи косвено правата на добросъвестните осигурени лица. Пример за това е Решение № 611 от 18.01.2024 г. на ВАС, 6-о отд. по адм. д. № 10036/2023 г., в което, след като констатира, че осигуреното лице следва да възстанови добросъвестно получена сума за пенсия поради заличен осигурителен стаж в резултат на неправомерни действия на осигурителя му, **съдът отменя разпореждането** със следните аргументи: *„Отричането на трудовото правоотношение между работника и работодателя, и по-конкретно реалното изпълнение на трудова дейност от страна на наетото лице, поради обстоятелството, че работодателят не изпълнява обвързващи го задължения към приходната и осигурителна администрация, по същество противоречи на основното право на труд на гражданите, закрепено в чл. 48, ал. 1 от Конституцията на Република България. Защитими са единствено реално възникнали трудови и осигурителни права. В случая оборването на такива твърдения не е извършено, а и не е обсъдено. От последното* ***не следва да се приема безкритично единствено административно разпореденото заличаване на данни****, както и липсата на основание за отпусната ПОСВ по отмененото разпореждане“.*

Смятам за изключително важни повдигнатите от ВАС въпроси за поведението на недобросъвестни осигурители относно: подаване на неверни данни за осигуреното лице в персоналния регистър по чл.5, ал. 4 КСО с цел отпадане/намаляване на задължението за внасяне на осигурителни вноски[42]; за заличаване на данни на осигуреното лице по чл. 5, ал. 4 КСО – по собствен почин или след изпълнение на задължителни предписания по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО; невнасяне на осигурителни вноски; необжалване на задължителни предписания от НОИ; неподаване на необходими до-

[42] **Примери от практиката:** подава се невярна информация към НАП с Декларация образец № 1, че осигуреното лице е с прекъснати осигурителни права за определени периоди, поради неплатен отпуск, самоотлъчка и др., респективно не се дължат осигурителни вноски; подава се невярна информация към НАП с Декларация образец № 1 за намаляване на месечния осигурителен доход на лицето, поради преминаването му на работа при непълно работно време или се намалява размерът на дължимите осигурителни вноски.

ументи за отпускане на парични обезщетения за временна неработоспособност и майчинство по НПОПДОО и др. За някои от тях е предвидена юридическа отговорност за осигурителя и негови длъжностни лица (чл. 110 и 349 КСО, чл. 19 – 21 ДОПК), но не и адекватна защита на трети лица с накърнени осигурителни права.

Особено актуални са и проблемите, свързани с поведението на длъжностни лица в ТП на НОИ, които с действия или бездействия при упражняване на контролните си правомощия, съзнателно или от некомпетентност, подвеждат осигурените лица и способстват за извършване на неоснователни осигурителни плащания от добросъвестни осигурени лица. Макар че попадат инцидентно в обхвата на съдебния контрол, тълкувателната практика на ВАС по тях е изключително полезна и се превръща в ценен източник на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба.

5. Изключението в чл. 114, ал. 2, т. 3 КСО: *„На изменение или прекратяване на обезщетение или пенсия в резултат на получени доказателства при прилагане разпоредбите на международен договор, по който Република България е страна, или на европейските регламенти за координация на системите за социална сигурност“.*

Приложното поле на това изключение е свързано с придобиването на осигурителни права с международен елемент, за които се прилага национално, наднационално – като правото на ЕС и международно законодателство. Разпоредбата обединява две самостоятелни, но подчинени на общ резултат хипотези с правопроменящ или правопогасяващ ефект върху упражнено осигурително право и получено въз основа на него неоснователно осигурително плащане.

Основната част обхваща задължението на България по силата на членството ѝ в Европейския съюз от 1.01.2007 г. да прилага регламентите[43] за координация на социалноосигурителните системи на държавите, членки на ЕС, държавите от Европейската ико-

[43] Регламент № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г. за координация на системите за социална сигурност; Регламент № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16.09.2009 за установяване процедурата за прилагане на Регламент № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност.

номическа зона (Исландия, Норвегия и Лихтенщайн) и Конфедерация Швейцария. С тях се определят персоналният и материален обхват, както и някои основни общи принципи в областта на социалното осигуряване: **еднакво третиране** на граждани на различни държави членки по отношение на обезщетения, доходи, факти или събития (чл. 4 и 5 Регламент № 883/2004; **сумиране на осигурителни периоди** (чл. 6 Регламент № 883/2004); **износ на обезщетения** в различни държави (чл. 7 Регламент № 883/2004); **предотвратяване натрупването на обезщетения на едно лице за общ период** (чл. 10 Регламент № 883/2004); **определяне на приложимо законодателство за осигуреното лице** само на една държава, на територията на която то упражнява дейност, за която подлежи на осигуряване (чл. 11 – 16 Регламент № 883/2004).[44]

Без да навлизам по-подробно в правната уредба на двата регламента, следва да се отбележи, че приложното поле на чл. 114, ал. 2, т. 3 КСО **засяга по-тесен кръг осигурени лица, извършвали трудова дейност в различни държави, членки на ЕС**, но пък е доста широко по съдържание. То засяга на първо място пенсионните права, произтичащи от сумиране на осигурителен стаж от различни държави членки, както и получаването на някои обезщетения по краткосрочното обществено осигуряване. Водещ за наличието на фактическия състав по чл. 114, ал. 1, т. 3 КСО е принципът за определяне на приложимо законодателство за осигуреното лице, а когато това е българското законодателство – установеният в КСО принцип за несъвместимост при получаване на повече осигурителни плащания за един и същи период.

Рефлексия върху упражнени осигурителни права може да има и по силата на **двустранни международни договори**, по които има договореност за взаимно зачитане на осигурителни права и

[44] Вж. повече за източниците на осигурително право в ЕС **Средкова, К.** Цит. съч., 619 – 642.

несъвместимост на еднородни осигурителни плащания за общ период.[45] За 2025 г. България е обвързана с общо 16 двустранни договора в областта на социалното осигуряване.[46]

В заключение, характерно за всички изключения от общата добросъвестност в чл. 114, ал. 2 КСО е наличието на **допълнителни обективни обстоятелства**, които релевират противоречие с основните принципи за избягване на „двойно“ парично компенсиране от ДОО. В тези случаи законодателят третира осигурените лица като добросъвестни от гледна точка на несъпричастност към настъпването на правоизключващите обстоятелства и като недобросъвестни от гледна точка на неоснователното им обогатяване и реализираната щета за ДОО. На добросъвестните получатели на недължими осигурителни плащания в хипотезите на изключенията по чл. 114, ал. 2 КСО е предоставена възможност да върнат получените средства като чиста сума, без допълнително санкциониране за определен период от време: *„възстановяването на сумите е **без лихва до изтичането на срока за доброволно изпълнение**“*.

[45] Тук попадат и две споразумения, подписани между ЕС и Великобритания след напускането на съюза през 2020 г.: Споразумение за оттегляне на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия; Споразумение за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия. С тях се гарантира и прилагането на правилата за координация на социалната сигурност, попадаща в обхвата на споразуменията, като на практика регламентите се прилагат и за Великобритания, независимо че не е член на ЕС. НОИ признава осигурителен стаж от Великобритания, ако е удостоверен от съответните официални институции.

[46] Вж. данни за тези договори в Социално осигуряване 2025 г. С., Труд и право, 2025, 803 – 804.

ГРАЖДАНСКО ПРАВО

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257129

ЗАЩИТА НА СОБСТВЕНОСТТА ПРИ НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНО АКТУВАНЕ НА ИМОТИ КАТО ДЪРЖАВНИ ИЛИ ОБЩИНСКИ

докторант Росен Солаков

Пловдивски университет, България

Резюме: Настоящото изследване разглежда правните механизми за защита на правото на собственост при незаконосъобразно актуване на недвижими имоти като държавна или общинска собственост – тогава, когато е отпаднало основанието за актуване или когато е налице неправилно актуване. Анализирана е правната природа на актовете за държавна и общинска собственост като официални свидетелстващи документи с декларативен характер. Разгледани са институтите на актуването и деактуването, предпоставките за отписване на имоти от актовите книги и компетентността на съответните административни органи. Отделено е внимание на исковете по чл. 79, ал. 3 от Закона за държавната собственост и чл. 64, ал. 2 от Закона за общинската собственост като специфични установителни вещни искове за защита на частната собственост. Изследвани са техните предпоставки, правната им характеристика, както и процесуалните особености. Направените изводи подчертават значението на съдебната защита като основна гаранция за неприкосновеността на частната собственост при неправомерни действия на държавата или общините.

Ключови думи: право на собственост; държавна собственост; общинска собственост; актуване; деактуване; акт за държавна собственост; акт за общинска собственост; установителен иск

PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS IN CASES OF UNLAWFUL REGISTRATION OF PROPERTY AS STATE OR MUNICIPAL PROPERTY

Rosen Solakov, PhD Student

University of Plovdiv, Bulgaria

Abstract: The present study examines the legal mechanisms for the protection of the right of ownership in cases of unlawful registration of immovable property as state or municipal property – namely, where the legal grounds for such registration have ceased to exist or where the registration has been carried out incorrectly. The legal nature of acts of state and municipal ownership is analysed as official certifying documents of a declaratory character. The institutes of registration and deregistration are examined, along with the prerequisites for removing property from the property registers and the competence of the relevant administrative authorities. Particular attention is paid to the actions under Article 79(3) of the State Property Act and Article 64(2) of the Municipal Property Act as specific declaratory real actions for the protection of private ownership. Their prerequisites, legal characteristics, and procedural features are analysed. The conclusions emphasise the importance of judicial protection as a fundamental guarantee of the inviolability of private property in cases of unlawful actions by the state or municipalities.

Key words: right of ownership; state property; municipal property; registration of property; deregistration; act of state ownership; act of municipal ownership; declaratory action

I. Увод

Правото на собственост е основно конституционно установено право, чиято защита е съществен елемент от принципа на правовата държава. В практиката се срещат случаи на актуване на недвижими имоти като държавна или общинска собственост при липса на законово основание или при отпадане на същото. Макар актовете за държавна и общинска собственост да имат декларативен характер, те представляват официални свидетелстващи доку-

менти. Това обуславя възникването на спорове относно принадлежността на правото на собственост и необходимостта от ефективни правни средства за защита.

II. Актове за държавна и общинска собственост

1. Понятие

1.1. Съставянето на актове за държавна и общинска собственост е важен инструмент за идентифициране и селектиране на недвижимите имоти, собственост на държавата и общините. Актовете за държавна и общинска собственост играят значителна роля в правния оборот, те са елемент от сигурността и прозрачността при управлението и разпореждането с държавно и общинско недвижимо имущество.

Държавата удостоверява възникването, изменението и погасяването на правото си на собственост върху недвижими имоти с актове за държавна собственост (АДС). За общинските имоти се съставят актове за общинска собственост (АОС), като те имат същата роля – удостоверяват възникването, изменението и погасяването на правото на собственост върху недвижими имоти на общините.

1.1.1. По отношение на държавната собственост министърът на регионалното развитие и благоустройството утвърждава отделни образци на АДС за имотите – изключителна, публична и частна държавна собственост. Актовете за обекти и имоти – изключителна държавна собственост, се съставят в два екземпляра от звено „Държавна собственост“ на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). Те се подписват от съставителя и се утвърждават от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Първият екземпляр се съхранява в звено „Държавна собственост“, а вторият се изпраща на областния управител по местонахождение на имота. Препис от акта се изпраща на Агенцията по геодезия, картография и кадастър.

Актовете за публична и частна държавна собственост се съставят в два екземпляра от звено „Държавна собственост“ при областния управител. Те се подписват от съставителя и се утвърждават от областния управител. Двата екземпляра се представят в службата по вписванията в 14-дневен срок от утвърждаването, като след вписването първият екземпляр се съхранява в звено

„Държавна собственост“. На МРРБ и на лицата, които ползват имота, се предоставят преписи след вписване на съответния акт.

За имоти, свързани с класифицирана информация, представляваща държавна тайна, или със сигурността и отбраната на страната, АДС се съставят в два екземпляра от звено „Държавна собственост“ на съответното министерство или ведомство, което управлява имота. Те се подписват от съставителя и се утвърждават от министъра или от ръководителя на ведомството. Първият екземпляр се съхранява в съответното министерство или ведомство, вторият се изпраща по установения ред на МРРБ, а препис се изпраща на съответния областен управител. За тези актове се създават отделни регистри.

АДС се съставят и за имоти, собственост на българската държава извън страната. Те се съставят в Министерството на финансите (МФ) в три екземпляра по образец, утвърден от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Актовете се подписват от съставителя и се утвърждават от министъра на финансите. Първият екземпляр се съхранява в МФ, вторият – в МРРБ, а третият – в Министерството на външните работи, а препис от акта се изпраща на ползвателя на имота.

Към АДС се прилагат документите, установяващи правото на собственост на държавата, тъй като АДС *само констатира* собствеността на държавата. **Всички АДС се вписват в службата по вписванията.**

След съставянето на АДС данните, отразени в него, се записват в съответни регистри. Те са общо шест на брой: главен регистър за обектите и имотите – изключителна държавна собственост; главен регистър за държавната собственост; главен регистър за имоти – държавна собственост, свързани с класифицирана информация, представляваща държавна тайна, или със сигурността и отбраната на страната; главен регистър за имотите – държавна собственост, намиращи се извън страната; спомагателен регистър за публична държавна собственост; спомагателен регистър за частна държавна собственост. АДС се вписват с последователни номера в съответния регистър, подшиват се в актови книги и се съхраняват в съответното звено „Държавна собственост“. Актовите книги за

имотите – държавна собственост, са общодостъпни и всеки може да иска справка по тях.

1.1.2. По отношение на **общинската собственост** АОС се съставят по образци, утвърдени от министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на правосъдието. Те се съставят в два екземпляра от длъжностно лице, определено от кмета на общината. Актовете се подписват от съставителя. Те следва да бъдат утвърдени от кмета на общината и да се предоставят за вписване в 7-дневен срок от утвърждаването им.

Първият екземпляр на акта се съхранява в службата по вписванията, а вторият – в общината. Препис от акта се изпраща в 7-дневен срок от вписването му на службата по геодезия, картография и кадастър, на областния управител и на лицата, на които е предоставен имотът.

За вписването в службата по вписванията на АДС и АОС не се заплаща такса.

Не се съставят АДС за временни постройки, пътна мрежа, корита на реки и дерета, собственост на държавата. За временните постройки общинска собственост също не се съставят АОС. АОС не се съставят и за улици, площади, общински пътища и други линейни обекти на техническата инфраструктура, които са общинска собственост. И в двата случая в специален закон може да бъде предвидено друго.

1.2. **АДС и АОС нямат правопораждащо действие.** Това е прогласено в чл. 5, ал. 3 ЗДС, както и в чл. 5, ал. 3 ЗОС. Съставянето на АДС и АОС е вътрешнослужебна дейност на държавната, респ. общинската администрация, която има декларативен характер и не съставлява изпълнително-разпоредителна дейност. Тя касае отчета и регистрацията на имотите. Правото на собственост на държавата или общината не възниква от съставянето на акта за държавна или общинска собственост. Поради това от актуването, респективно от деактуването, не възникват права и задължения, нито се засягат права, свободи и законни интереси[1]. Актуването има само удостоверително значение, аналогично на констативните

[1] Вж. р. № 12100 от 29.09.2011 г. по адм. д. № 6115 / 2011 г. на ВАС.

нотариални актове по чл. 587 ГПК и не е условие за придобиване на държавна или общинска собственост[2].

Като предпоставка за тяхното съставяне следва да е налице някой от предвидените в чл. 77 ЗС способи за придобиване на собственост и държавата или общината да е собственик на имота. Те единствено констатират придобитото по някой от предвидените в чл. 77 ЗС способи право на собственост[3].

Тази предпоставка е абсолютна. В случай че е актуван имот като държавен или общински, без държавата или общината да е собственик, е налице неправилно актуване. Вследствие на това имотът се отписва от актовите книги със заповед на областния управител, когато имотът е неправилно актуван като държавен, или от кмета на общината, когато е актуван като общински. Имотът се предава на собственика. Аналогично отпадането на правото е основание за деактуване на имота от актовите книги.

Когато носители на право на собственост са физически или юридически лица, няма изискване, подобно на изискването по отношение на държавата и общините. За тяхната собственост не се съставят актове. За легитимиранията си като собственици физическите и юридическите лица единствено трябва да установят, че са придобили собствеността на предвидено в закона правно основание. Не така стои въпросът с имотите държавна и общинска собственост.

1.3. На **актуване подлежат единствено недвижимите имоти**, собственост на държавата или общините. Не се съставят актове за движими вещи. Това е една от съществените разлики в режима на недвижимите и движимите вещи, собственост на държавата и общините. Законите, уреждащи материята, боравят с термина „имот“, „имоти“.

1.4. Беше отбелязано, че актуването и деактуването на недвижими имоти, собственост на държавата или общините, представлява вътрешнослужебна дейност. Това са актове, които по своята същност имат декларативен характер, като целят единствено да удостоверят и потвърдят съществуващото правно положение на даден недвижим имот. Въпреки този декларативен характер, съставянето на АДС и АОС е от важно значение за организирането на

[2] Вж. р. № 50056 от 10.07.2023 г. по гр. д. № 2598 / 2022 г. на ВКС, II г.о.
[3] Вж. в този смисъл Опр. № 223 от 02.05.2018 г. по гр. д. № 273 / 2018 г. на ВКС, I г.о.

публичната и частната държавна и общинска собственост и за поддържане на правната сигурност в частта на недвижимото имущество, тяхна собственост.

При все че единствено се констатира наличието на собственост, се поставя въпросът **за нуждата и ползата от съставяне на АДС**, респективно **АОС**. Аргументи могат да се намерят в няколко посоки. Смисълът и причината да се въведе подобен ред за удостоверяване на правото на собственост от страна на държавата и общините е в това, че чрез него се осъществява надзор, отчет, регистрация и управление на държавните и общинските имоти.[4]

Държавата и общините притежават по-голям по обхват фонд със самостоятелно положение и характеристика и с нуждата от специфична защита.[5] Актуването е дейност по управление и отчитане на държавните и общинските имоти. Чрез съставянето на АДС и АОС се осигурява ясен и прегледен отчет за недвижимите активи, които са тяхна собственост. Това е от съществено значение както за вътрешното управление, така и за прозрачността. Създава се публичност и достъпност на информацията за имотите, което е в съответствие с доброто управление и отчетността по отношение на държавните и общинските органи. По този начин процесът на актуване на имоти не само декларира правото на собственост на държавата или общините, но и гарантира, че тези имоти са правилно идентифицирани и записани в актовите книги. Актовете дават правна сигурност както на държавата и общините, така и на гражданите и юридическите лица.

Имотите – частна и публична собственост, притежавани от държавата или общините, играят централна роля за общественото благо и осигуряването на социални, икономически и културни услуги, респективно за функционирането на държавата и общините

---

[4] **Сарафов, П.** Актове за държавна и за общинска собственост – същност и правни особености. – В: Развитие на съвременното право – между установените традиции и желаната бъдеща реалност, том 1, В. Търново, УИ „Св. св. Кирил и Методий“ (Sarafov, P. Aktove za darzhavna i za obshtinska sobstvenost – sashtnost i pravni osobenosti. – V: Razvitie na savremennoto pravo – mezhdu ustanovenite traditsii i zhelanata badeshta realnost, tom 1, V. Tarnovo, UI „Sv. sv. Kiril i Metodiy“), 2023, с. 84.

[5] **Джеров, Ал.** Вещно право. С., Сиела (Dzherov, Al. Veshtno pravo. S., Siela), 2003, с. 310.

като частноправни субекти. Чрез процеса на актуването им се засилва общественото доверие в начините, по които се управляват подобни активи. Недвижимото имущество на държавата и общините служи като инструмент за реализиране на обществени нужди. Това може да включва използване на имоти за социални програми, образование, здравеопазване и други сфери, които директно влияят на качеството на живот на гражданите.

На следващо място съставянето на АДС и АОС също така играе и важна роля в защитата на правата на държавата или общината върху тези имоти. Като официални свидетелстващи документи, съставяни от длъжностни лица, те предоставят юридическа сигурност и защита срещу претенции или евентуални спорове относно правото на собственост върху тези имоти. Като **официални свидетелстващи** документи, те се съставят от длъжностни лица по ред и форма, определени в закона. Официални са тези документи, които са издадени от длъжностно лице в кръга на службата му по установените форма и ред. Те съставляват доказателство за изявленията пред него и за извършените от него и пред него действия.

Актовете за държавна и общинска собственост, освен официални, са и свидетелстващи документи. Свидетелстващ е този документ, който е резултат от възприети от автора му факти и материализира неговото удостоверително изявление. Характерен белег за официалните свидетелстващи документи е, че съответният орган упражнява своята удостоверителна компетентност, която притежава – било то за действия, извършени от него, или факти, които той е възприел.[6]

Официалните свидетелстващи документи се ползват с **материална доказателствена сила**. Материалната доказателствена сила на официалния свидетелстващ документ означава, че онова, което той удостоверява, се е осъществило така, както се твърди в документа. Тя предпоставя, че документът е издаден от съответното длъжностно лице, което има удостоверителна компетентност; че до-

[6] **Сталев, Ж. и др.** Българско гражданско процесуално право. Десето прераб. и доп. изд. С., Сиела (Stalev, Zh. i dr. Balgarsko grazhdansko protsesualno pravo. Deseto prerab. i dop. izd. S, Siela), 2020, с. 264 – 265.

кументът е издаден в съответствие с удостоверителната му компетентност и че са спазени съответният ред и форма за упражняване на удостоверителната компетентност на длъжностното лице.[7]

АДС и АОС се ползват с материална доказателствена сила относно правното основание за актуването на имота, вида на собствеността, граници и др. Констатираното в тях се счита за вярно до доказване на противното[8]. Материалната доказателствена сила на АДС може да бъде оборена по съдебен ред. Не може да бъде оборена обаче инцидентно в производство по реда на АПК, а по общия исков ред. Изрично в този смисъл са разпоредбите на чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 113 ППЗДС[9]. Аналогично, това важи и за АОС.

В заключение, *АДС и АОС са официални свидетелстващи документи без правопораждащо действие, с декларативен характер, притежаващи материална доказателствена сила, с които държавата и общините удостоверяват възникването, изменението и прекратяването на правото си на собственост върху недвижими имоти.*

2. Деактуване

2.1. Деактуването (отписването) се извършва, когато актувани вече имоти неправилно са били актувани като такива или основанието за актуване на които е отпаднало. Това е дейност, противоположна на съставянето на АДС и АОС. Следователно деактуването също има декларативен характер. То няма правопрекратяващо действие, а отразява действителното правно положение. *Деактуването е дейност, констатираща отпадането или липсата на материалното право на собственост на държавата или общината.*

2.2. **Отписването** на имотите – държавна собственост, се извършва въз основа на писмено искане на собственика, подадено до областния управител. Към искането си собственикът следва да

[7] **Сталев, Ж. и др.** Цит. съч., с. 270.

[8] Вж. р. № 98 от 02.08.2018 г. по гр. д. № 4308 / 2017 г. на ВКС, III г.о.; Опр. № 15072 от 09.12.2010 г. по адм. д. № 14327 / 2010 г. на ВАС; р. № 2802 от 16.03.2023 г. по адм. д. № 321 / 2023 г. на ВАС.

[9] Вж. р. № 13844 от 13.11.2018 г. по адм. д. № 8838 / 2017 г. на ВАС.

приложи писмени доказателства, удостоверяващи, че имотът е негова собственост. Обикновено за отписването е нужна инициатива на собственика, но няма пречка да бъде извършено и служебно от компетентния орган.

Беше отбелязано, че компетентен орган при отписването на имоти държавна собственост е областният управител, освен в изрично предвидените в закона хипотези. Такива са случаите на отписване на имоти – публична държавна собственост, и имоти, които са свързани с класифицирана информация, представляваща държавна тайна, или със сигурността и отбраната на страната. В този случай отписването се извършва със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството след вземане становище на съответното ведомство, което управлява имота. Отписването на имоти – държавна собственост, извън страната, които са престанали да бъдат собственост на българската държава, се извършва от министъра на финансите по предложение на министъра на външните работи. Във всички случаи, когато искането за отписване от актовите книги е за имот, предоставен за управление на държавно юридическо лице, отписването се извършва, след като се поиска неговото становище.

Отписването на имоти – общинска собственост, се извършва от кмета на общината.

В обобщение, органът, който е компетентен да състави АДС, респективно АОС, е компетентен и да отпише имота.

2.3. Първият случай, в който е налице основание за деактуване, е тогава, когато **съответният имот е престанал да бъде държавна или общинска собственост**. Имайки предвид декларативния характер на деактуването, основанието за отпадането не е от значение и може да бъде всяко едно от основанията, предвидени в българското законодателство. Отпадане на основанието означава, че държавата или общината вече не е собственик. Тук следва да се има предвид, че актове за имоти – изключителна държавна собственост, на практика няма как да бъдат отписани. Собствеността върху

тях не може да бъде прехвърляна – те са вещи, които са извън гражданския оборот[10]. Единствено държавата може да бъде техен собственик. Изчерпателно изброени в чл. 18, ал. 1 КРБ са и обектите изключителна държавна собственост, която гласи, че такива са подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон. Обектите изключителна държавна собственост са вид публична държавна собственост, както приема КС в *решение № 11 от 25.09.1997 г. по конституционно дело № 4 от 1997 г.*[11] При публичната собственост, включително и общинската такава, е допустимо деактуване, когато е извършено неправилно актуване. Носители на правото на собственост върху обектите – публична собственост, могат да бъдат единствено държавата или общините. Имотите и вещите – публична държавна собственост, не могат да бъдат обект на разпореждане и да се придобиват по давност (чл. 7, ал. 1 ЗДС). Същото важи и за общинската собственост (имотите и вещите – публична общинска собственост, земите от общинския поземлен фонд и горските територии – общинска собственост, не могат да се придобиват по давност съгласно чл. 7, ал. 1 ЗОС). Тези имоти и вещи не могат да се отчуждават и прехвърлят в собственост на трети лица, освен в полза на държавата, при условия и по ред, определени в специален закон. В тези случаи публичният характер на собствеността не може да се променя от държавата, в чиято полза се прехвърля правото на собственост (чл. 7, ал. 2 ЗОС). Собствеността върху имоти – публична общинска собственост, не подлежи на възстановяване (чл. 7, ал. 4 ЗДС и чл. 7, ал. 4 ЗОС).

Посоченото до момента идва да подкрепи извода ми, че деактуването при публичната собственост е по-скоро изключение. Все пак то е възможно да се извърши – например при погиване на вещта, като в този случай тя престава да съществува в правния мир.

---

[10] **Стоянов, В.** Вещно право. С., Труд и право (Stoyanov, V. Veshtno pravo. S., Trud i pravo), 2024 , с. 29; по-подробен анализ на вещите извън граждански оборот вж. **Панайотова-Чалъкова, Л.** Собственост – развитие и перспективи. С., Сиела (Panayotova-Chalakova, L. Sobstvenost – razvitie i perspektivi. S, Siela), 2019, с. 102 – 115.

[11] **Пунев, Б. и др.** Право на собственост и други вещни права. С., Труд и право (Punev, B. i dr. Pravo na sobstvenost i drugi veshtni prava. Sofia, Trud i pravo), 2021, с. 43.

Не така стои въпросът по отношение на обектите на частната държавна и общинска собственост. Те могат да бъдат обект на разпореждане (чл. 7, ал. 3 ЗДС и чл. 7, ал. 3 ЗОС). Тъкмо затова основното приложно поле на деактуването е при имотите – частна държавна и общинска собственост.

Другата хипотеза е **неправилното съставяне на АДС или АОС**. В този случай държавата или общината не е носител на правото на собственост по отношение на актувания имот, но АДС или АОС е съставен. След като държавата или общината не е собственик, то правото на собственост има друг титуляр, който има правен интерес да предяви писмено искане за отписване.

2.4. **Искането за отписване** се отправя до областния управител по местонахождение на имота, когато е съставен неправилно АДС, и до кмета на общината – при неправилно съставен АОС. Към искането си собственикът следва да приложи и писмени доказателства, удостоверяващи, че имотът е негова собственост. Когато въз основа на представените доказателства органът установи, че имотът не е собственост на държавата или общината, той със заповед нарежда същият да бъде отписан от актовите книги. В случай че фактическата власт е упражнявана от държавата или общината, тя следва да бъде предадена на собственика.

Когато обаче компетентният орган установи, че няма достатъчно доказателства за наличие на някое от условията за отписване от актовите книги или лицето, което е поискало отписването на имота, не може да докаже по безспорен начин правото си на собственост, той издава заповед за отказ от отписване. Заповедта за отказ не подлежи на обжалване, а споровете за материално право се решават по съдебен ред пред компетентния граждански съд.

III. Исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС

1. Обща характеристика

1.1. Искът с правно основание чл. 79, ал. 3 ЗДС представлява способ за защита на собственост в полза на лицата, чиито материални права на собственост са засегнати от АДС – в частност от неговото съществуване. Аналогичен иск е предвиден и в чл. 64, ал. 2 ЗОС относно АОС.

Имотите, които неправилно са били актувани като такива, както и тези, основанието за актуването на които е отпаднало, се отписват от актовите книги по правило със заповед на областния управител по местонахождение на имота или от други компетентни органи, предвидени в закона, за които беше споменато в предишните редове. Ако вследствие на искането на заинтересования и въз основа на представените доказателства областният управител установи, че имотът не е държавна собственост, той нарежда със заповед същият да бъде отписан от актовите книги на имотите – държавна собственост. В случаите, когато компетентният орган установи, че няма достатъчно доказателства за наличие на някое от условията за отписване от актовите книги или лицето, което е поискало отписването на имота, не може да докаже по безспорен начин правото си на собственост, той издава заповед за отказ от отписване. Когато областният управител откаже да издаде заповед за отписване, този, който е поискал отписването на имота, може да докаже правото си на собственост по общия исков ред.

Аналогично, за имотите, неправилно актувани като общинска собственост, както и имотите, за които основанието за актуването като общински е отпаднало, се отписват от актовите книги със заповед на кмета на общината и се предават на собственика.

1.2. АДС и АОС не са индивидуални административни актове, тъй като дейността по актуване и по деактуване на имотите – държавна и общинска собственост, е вътрешнослужебна дейност по управление и отчитане на държавните/общинските имоти, чрез актовете не се пораждат права и задължения и затова нямат белезите на индивидуални административни актове по смисъла на чл. 21 АПК.

АДС и АОС констатират факти, а не права и задължения. Следователно за тях не са характерни нито белезите, нито правното действие на индивидуалните административни актове. Поради тази причина АДС и АОС не страдат от пороците, които могат да засегнат един индивидуален административен акт. Те не могат да бъдат оспорени пред съда по процесуален ред, предвиден в АПК.[12] Лицата, чиито права и законни интереси са били засегнати

[12] **Сарафов, П.** Цит. съч., с. 85. Вж. р. № 2955 от 13.03.2017 г. по адм. д. № 2483 / 2016 г. на ВАС.

от действията по актуване и отписване, могат да ги защитят по общия исков ред[13].

С оглед на това защитата срещу произнасянето по искане да се отпише от актовите книги за държавна собственост на определен имот, за който има съставен АДС, се осъществява само по исков ред, съгласно чл. 79, ал. 3 ЗДС. Аналогично е положението при съставен АОС – следва да се предяви иск по чл. 64, ал. 2 ЗОС. Заповед, издадена на основание чл. 78, ал. 1 ЗДС, не подлежи на обжалване. Аргумент за това се намира именно в чл. 79, ал. 3 ЗДС, който предвижда, че спорове за материално право – относно правото на собственост върху актувания имот, се решават по пътя на общото исково производство[14].

Това важи и за иска по чл. 64, ал. 2 ЗОС относно неправилно актувани недвижими имоти като общинска собственост, както и при наличие на съставен АОС за недвижим имот, основанието за актуването на който е отпаднало. Чл. 64, ал. 2 ЗОС предвижда същото – че споровете за материално право се решават по съдебен ред.

Споровете за собственост се решават от компетентния граждански съд. Административният съд не е компетентен. По съществото си отказът на областния управител, кмета или другите компетентни органи, предвидени в закона, да разпоредят отписване на имот от актовите книги за държавна собственост, е отричане на претендирано право на собственост върху този имот[15].

Отказът може да бъде и мълчалив. Такава хипотеза ще бъде налице, когато компетентният орган не се произнесе, което ще означава, че е налице мълчаливо отричане на правото на собственост на заинтересования. Нещо повече, отричане на правото на собственост е налице и при самото съществуване на АДС или АОС, без да е налице основание за това.

1.3. И двата иска (този по чл. 79, ал. 3 ЗДС и по чл. 64, ал. 2 ЗОС) са **петиторни**, тъй като защитават субективното право на

---

[13] Вж. р. № 2955 от 13.03.2017 г. по адм. д. № 2483 / 2016 г. на ВАС.

[14] Така и Опр. № 7461 от 28.05.2012 г. по адм. д. № 4100 / 2012 г. на ВАС; Опр. № 5699 от 26.04.2011 г. на ВАС по адм. д. № 4253 / 2011 г.; Опр. № 12072 от 23.09.2013 г. по адм. д. № 11608/2013 г. на ВАС; р. № 10728 от 18.07.2011 г. на ВАС по адм. д. № 4949/2011 г.

[15] Вж. Опр. № 150 от 06.01.2011 г. на ВАС по адм. д. № 30 / 2011 г.

собственост. За тях са приложими всички основни характеристики на петиторните искове. Ищецът следва да установи пред съда, че е титуляр на вещното право, когато искът е предявен като положителен установителен, респективно да установи, че държавата или общината не е титуляр на вещното право, в случай че искът е предявен като отрицателен установителен.

Нарушението на материалното право определя и вида вещен иск, който следва да се предяви. Когато е налице неправилно актуване и когато компетентният орган откаже отписването на имот, който вече не е или никога не е бил държавна или общинска собственост, но е актуван като такъв, възниква правен интерес за собственика на недвижимия имот да предяви иск на основание чл. 79, ал. 3 ЗДС или чл. 64, ал. 2 ЗОС.

1.4. **И двата иска са установителни.** Общата уредба на установителния иск е в чл. 124 ГПК, като там същият не е уреден като вещен, а служи и за защита на всякакви други права. Съгласно чл. 124 ГПК всеки може да предяви иск, за да установи съществуването или несъществуването на едно правно отношение или на едно право, когато има интерес от това.

Исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС са **специфични установителни** по своя характер искове по няколко причини. Правният интерес от предявяването на установителен иск за собственост ще е налице тогава, когато засягането на правната сфера на ищеца изисква неговата защита да бъде чрез установяване на съществуването на правото със силата на пресъдено нещо[16].

В общия случай за носителя на вещно право възниква правен интерес за предявяване на иск по чл. 124 ГПК тогава, когато той упражнява фактическа власт върху вещта и никой не му пречи за това. Някой обаче оспорва, че собственикът е действителният титуляр на правото. Възможно, но не и задължително, е оспорващият да твърди, че самият той е титуляр на вещно право върху вещта.

При исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС съществува АДС или АОС или пък компетентният орган, който следва да издаде заповедта за отписване на имота от актовите книги, издава заповед, с която отказва отписването. Възможно е и непроизнасяне при направено искане от собственика. Всичко това пред-

[16] **Пунев, Б. и др.** Цит. съч., с. 669.

ставлява отричане на правото на лицето, поискало отписване, вследствие на което се поражда спор за материалното право.

С оглед на казаното нарушител при тези искове може да бъде единствено държавата или общината. Специфични са и условията, които следва да са налице, представляващи предпоставки за предявяване на исковете – да е налице АДС или АОС, който е неправилно съставен. Алтернативно, основанието, на което е бил съставен, да е отпаднало, като е налице и отказ за отписването от съответните актови книги.

В това се изразява спецификата на двата обсъждани установителни иска спрямо общия установителен иск по чл. 124 ГПК. Това поведение от компетентния орган представлява опасност, която тегне над вещното право. От декларативното оспорване, непризнаване или отричане на това право може да се стигне до порадикалното му нарушаване. Нещо повече, съществуването на АДС или АОС, без държавата или общината да е собственик на недвижимия имот, само по себе си представлява, макар и имплицитно, отричане на правото на действителния собственик. *Това обуславя правния интерес от предявяване на установителен иск по чл. 79, ал. 3 ЗДС, респективно чл. 64, ал. 2 ЗОС*.

Установителните искове са два вида – положителен и отрицателен. В цитираната разпоредба на ГПК е регламентирано, че може да се предяви иск за съществуването или несъществуването на едно субективно право. Когато се предявява иск за съществуването на едно субективно право, става въпрос за положителен установителен иск, а когато се предявява иск за несъществуването на субективното право – за отрицателен.

При положителния установителен иск правният интерес е свързан с установяването и доказването на придобивното основание, на базата на което е придобито правото. По този начин държавата или общината ще бъде обвързана от силата на присъдено нещо, че ищецът е собственик на процесния недвижим имот, с оглед на което следва да отпише имота от актовите книги. Доказването на придобивното основание, респективно на материалното право на собственост, от страна на ищеца ще бъде достатъчно, за да обори материалната доказателствена сила на акта за държавна или общинска собственост.

Чрез отрицателния установителен иск ищецът защитава своето право, отричайки правото на ответника върху същия обект или отричайки правата му, които са пречка, за да реализира собственото си право[17]. Същото тълкувателно решение отговаря положително на въпроса дали ако ищецът има самостоятелно право върху вещта, може да предяви отрицателен установителен иск. До неговото произнасяне има разнопосочна съдебна практика. Мотивите на решението застъпват, че правен интерес от предявяването на отрицателен установителен иск за собственост е налице, когато отричането на собственическите права на ответника със сила на пресъдено нещо има преюдициално значение за признаването и упражняването на самостоятелни субективни права на ищеца. Такъв интерес е налице и когато ищецът владее имота и разполага с документ, легитимиращ правата му, като избира защита в по-ограничен обем (да отрича претендираните от ответника права).

При отрицателния установителен иск следва да се установи не че ищецът е носител на материалното право, а единствено, че държавата или общината не е носител на такова право. Това до голяма степен облекчава доказателствената тежест на ищеца и я прехвърля в правната сфера на ответника. Това поставя ответника в по-тежко процесуално положение.

В контекста на исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС обаче има съставен АДС или АОС, който се ползва с материална доказателствена сила. Тя следва да бъде оборена от ищеца. Това, от друга страна, представлява значително затруднение за него. Важат общите правила на доказване, предвидени в ГПК.

Не е пречка обаче искът да бъде предявен и като отрицателен, тъй като при уважаване на иска ще бъде установено със сила на пресъдено нещо, че държавата или общината не е собственик на имота. Следователно не трябва да има и съставен АДС или АОС, респективно установеното в процеса и признато със сила на пресъдено нещо е достатъчно основание недвижимият имот да бъде отписан от актовите книги.

Въз основа на изложеното може да се заключи, че **е възможно исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС да се**

[17] ТР № 8 от 27.11.2013 г. по тълк. д. № 8/2012 г., ОСГТК на ВКС.

развият както като положителни, така и като отрицателни установителни.

Исковете, основани на чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС представляват специфични установителни искове, чрез които собственикът на недвижим имот, който е неправилно актуван с АДС или АОС, или е отпаднало основанието за актуване, разполага с правен интерес да сезира гражданския съд. Съдът е длъжен да реши възникналия правен спор със сила на пресъдено нещо, като установи материалното право на собственост на ищеца по отношение на спорния недвижим имот.

2. Предпоставки на иска по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС

2.1. Предмет на исковете е недвижим имот

Беше отбелязано, че исковете са вещни и в този смисъл първата предпоставка на иска е да е налице вещ – предмет на иска. ЗДС и ЗОС използват термина „имот“. Този термин следва да се разглежда в широк и в тесен смисъл. В тесен смисъл означава поземлен имот. Чл. 24 от Закона за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР) определя понятието „поземлен имот“ като част от земната повърхност, включително и тази, която трайно е покрита с вода, определена с граници съобразно правото на собственост. Те образуват територията на страната, определена от държавните граници, без да се припокриват един с друг (чл. 24, ал. 3 ЗКИР). В широк смисъл под „имот“ следва да се разбират всички недвижими вещи. Законът за собствеността гласи, че недвижими вещи са земята, растенията, сградите и другите постройки и въобще всичко, което по естествен начин или от действието на човека е прикрепено трайно към земята или към постройката (чл. 110, ал. 1 ЗС). Изброяването не е изчерпателно, като единственият признак, по който се определя дали вещта е движима или недвижима, е трайното прикрепване към земята[18]. Движимите вещи са всички, които нямат този признак. Недвижими имоти – обекти на кадастъра, съгласно ЗКИР, са поземлен имот; сграда, включително изградена в груб строеж,

[18] **Василев, Л.** Българско вещно право. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Vasilev, L. Balgarsko veshtno pravo. S., UI “Sv. Kliment Ohridski”), 1995, с. 14.

както и съоръжение на техническата инфраструктура, в което има самостоятелен обект и самостоятелен обект в сграда или в съоръжение на техническата инфраструктура. Тук се проявява една от важните разлики в режима на движимите и недвижимите вещи.

Класификацията недвижими и движими вещи може да се определи като най-утвърдената. Въпреки това и в рамките на това деление се наблюдават промени с течение на времето, които се базират на различни фактори – както чисто исторически, така и социално-икономически и политически. За това допринася в голяма степен приемането на страната ни в Европейския съюз и прилагането на Европейската конвенция за правата на човека, Допълнителният протокол № 1 към нея, както и съдебната практика на съдилищата в Страсбург и Люксембург[19].

ЗДС, както и ЗОС използват термина „имот“ в широк смисъл. АДС и АОС не се съставят единствено за поземлените имоти. Те се съставят и за другите недвижими имоти, собственост на държавата или общината – било то сгради, апартаменти и др. За всички недвижими имоти в широк смисъл, собственост на държавата или общината, се съставят такива актове. Следователно предмет на иска могат да бъдат **всички** недвижими вещи, неправилно актувани като собственост на държавата или общината, както и вещи, за които основанието за актуване като държавни или общински е отпаднало.

Вещта, предмет на иска, следва да е **индивидуално определена**. Вещното право на собственост е по отношение на конкретна индивидуализирана вещ. Това важи в пълна степен и за искането до областния управител, респективно кмета. Индивидуализацията е по определени белези, като граници, идентификатор и др.

Нужно е тя да не е погинала, **да съществува обективно** в правния мир. Ако е погинала, то вещ не съществува. Щом не съществува вещ, не е възможно да е налице и право на собственост, защото то се прекратява с погиването на вещта.

В теорията, по отношение на друг иск за собственост – ревандикационният (чл. 108 ЗС), е разгледано изискването за **идентитет**. Изискването за идентитет е приложимо при исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС. При иска по чл. 108 ЗС изиск-

[19] **Панайотова-Чалъкова, Л.** Цит. съч., с. 93.

ването за идентитет е свързано с това, че вещта трябва да съвпада, да е идентична с вещта, която третото лице владее или държи и чието предаване се иска[20]. При исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС изискването за идентитет се изразява в това, че имотът, за който е съставен АДС или АОС, е идентичен с имота, за който е направено искане и е отказано отписване от актовите книги или за който възниква правен спор.

2.2. Притежание на вещно право

АДС и АОС нямат правопораждащо действие, а само констатират наличието на материално право с титуляр държавата или общината. Декларативният характер на актовете стои в генезиса на разглежданите искове, защото е възможно несъответствие между констатираното в акта и действителното правно положение. Собственик е не държавата или общината, а някой друг.

Като безспорна предпоставка за предявяването на иска по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС трябва да е налице притежание на вещното право у този, който твърди, че държавата или общината не е собственик. Какво е основанието за придобиване на правото не е от значение, стига то да е годно и да прави претендиращия собственик. Няма да е налице притежание на вещно право, ако претенцията е на основание нищожна сделка, тъй като нищожните сделки не пораждат желаните правни последици. Няма да бъде основание за притежание на вещно право и вече унищожена сделка, защото правните последици се заличават с обратна сила[21]. Основанията за придобиване на собствеността могат да бъдат всички позволени от закона способи, годни да направят лицето собственик. В обобщение, няма значение как е придобито правото. Важно е да е налице притежание на вещно право. *Правото, освен придобито, е нужно и да не е изгубено от носителя му.*

---

[20] **Марков, М.** Искът за собственост по чл. 108 от Закона за собствеността. С., Сиби (Markov, M. Iskat za sobstvenost po chl. 108 ot Zakona za sobstvenostta. S, Sibi), 1994, с. 60.

[21] **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Дял II. Второ издание. С., Софи-Р (Tadzher, V. Grazhdansko pravo na NRB. Dyal II. Vtoro izdanie. Sofia, Sofi-R), 2001, с. 468 – 470; Павлова, М. Гражданско право – обща част. С., Софи-Р (Pavlova, M. Grazhdansko pravo – obshta chast. Sofia, Sofi-R), 2002, с. 510 – 513.

Собственикът трябва да докаже правото си, когато предявеният иск е положителен. Законът изисква и при искането за отписване до областния управител или кмета, предшестващо предявяването на иск, да бъде подкрепено с доказателства, с оглед на които компетентният орган да осъществи преценка.

2.3. Неправилно актуване или отпаднало основание за актуване

Налице са две алтернативни хипотези. Първо, при неправилно актуване, и второ, когато е отпаднало основанието за актуване.

Неправилното актуване означава, че е съставен АДС или АОС, но такъв не е трябвало да бъде съставян, тъй като държавата или общината не е собственик. Причините, поради които е неправилно актуван даден имот, могат да бъдат различни. Възможно е да се състави акт поради грешка на администрацията, при нищожно правно основание, което не е породило правни последици и др. По-важното е, че държавата или общината не е собственик.

Неправилното актуване следва да се различава от случаите, в които е налице явна фактическа грешка в съставения акт. Явната фактическа грешка представлява несъответствие между действителната воля на административния орган и нейното външно изразяване. Такива грешки могат да бъдат погрешно посочване на имена на страни, на граници на имот, на размер на сума, погрешно пресмятане[22]. При неправилното актуване държавата или общината не е собственик и акт изобщо не е трябвало да бъде съставян. При установяване на явна фактическа грешка не се съставя нов АДС или АОС. Съставя се акт за поправка на акта, в който е допусната явна фактическа грешка, като последният се вписва в службата по вписванията.

При отпадналото основание за актуване държавата или общината е била собственик, но поради осъществил се юридически факт тя престава да бъде такъв. И тук хипотезите могат да бъдат разнообразни. Могат да се разделят в две групи. Първата е тогава, когато правата на държавата или общината са отпаднали с обратна сила – случаите на унищожаване или разваляне на договор. Във втората група попадат случаите, когато правото е прехвърлено на

[22] Вж. р. № 1497 от 04.02.2009 г. на ВАС по адм. д. № 12617 / 2008 г.

друг субект. Общото и същественото и при двата случая е, че е отпаднало основанието за съставяне на акта за държавна или общинска собственост. Като последица от това имотът следва да се отпише от актовите книги.

2.4. Искане до компетентния орган и отказ

Преди всичко следва да се отбележи, че искането до компетентния орган за деактуване и неговият отказ представлява факултативна предпоставка на исковете. Това е така, тъй като само по себе си съществуването на АДС или АОС, без да е налице основание за това или когато основанието за актуване е отпаднало, също представлява оспорване на материалното право на неговия носител.

Правен интерес за предявяване на исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС ще бъде налице дори и да не е отправено искане до компетентния орган и той да е отказал или да не се е произнесъл, тъй като тази административна процедура има единствено техническо значение. Правилно е отбелязано в доктрината, че самото съществуване на АДС или АОС е достатъчно, за да стане ясно, че държавата или общината заявява собственически права върху актувания недвижим имот. То поражда правен интерес от предявяване на иска от **всяко** трето лице, което претендира за себе си правото на собственост[23].

Когато обаче собственикът е отправил искане за отписване в общия случай до областния управител или кмета, след като е установил, че недвижимият имот е неправилно актуван или вече основанието за актуване (като държавна или общинска собственост) е отпаднало и е издадена заповед за отказ от компетентния орган, за титуляра на правото на собственост остава единствено възможността да потърси защита на своето право по съдебен ред.

Въпреки че е факултативна, обсъжданата предпоставка се състои от две кумулативни съставни части – искане и отказ или непроизнасяне за отписване от актовите книги. Ако компетентният орган издаде заповед, с която се отписва имотът, няма да е налице спор за материално право. Заповедта за отписване в този случай представлява признаване от държавата или общината чрез нейните органи, от една страна, че тя не е собственик на имота, и

[23] **Бобатинов, М., Кр. Влахов.** Вещно право. Практически проблеми. С., Сиби (Bobatinov, M., Kr. Vlahov. Veshtno pravo. Prakticheski problemi. S., Sibi), 2007, с. 163.

от друга – че този, който е поискал отписването, е действителният собственик.

Когато има съставен АДС или АОС, това представлява пречка за упражняването на правото на собственост на действителния собственик. Възможно е той да търпи вреди от наличието на съставения акт. Дори и да не търпи вреди, вещното право на собственост е абсолютно[24] и неговият титуляр винаги има интерес да може ефективно да упражнява своето право. Предвид декларативния характер на актовете за държавна и общинска собственост и наличието им в правния мир, когато държавата или общината не е собственик на имота, този факт не отговаря на действителното правно положение.

Не може да се приеме, че не може да бъде предявен иск за установяване със сила на присъдено нещо кой е титуляр на правото на собственост, преди да бъде отправено искане до компетентния орган за отписване на имота. Когато обаче бъде направено такова искане от собственика, отказът на компетентния орган се превръща в основна предпоставка.

По отношение на държавните имоти, съгласно чл. 109, ал. 1 ППЗДС, отписването на имотите се извършва въз основа на писмено искане на собственика, подадено до областния управител. Както беше отбелязано, актовете за държавна и общинска собственост единствено констатират, че държавата или общината е собственик на имота. Когато държавата или общината престава да бъде собственик, недвижимият имот следва да бъде отписан от актовите книги. Това действие е също с декларативен характер. Ето защо отписването може да бъде и по инициативата на компетентния орган. С други думи може да бъде извършено служебно от него. Това разрешение е в унисон както със служебното начало, така и със съобразяването с действителното правно положение.

За да е налице правен спор обаче, следва да е издадена и заповед за отказ. Отказът на компетентния орган представлява оспорване на правото на собственост на лицето, поискало отписване. Точно тук възниква и правният интерес на собственика да предяви

[24] **Стоянов, В.** Цит. съч., с. 214.

иск, с който да установи със сила на пресъдено нещо спрямо държавата, че той е собственик, както и че имотът следва да се отпише от актовите книги.

Възможна е и хипотезата на „мълчаливо отричане“. Тя ще бъде налице, когато е направено искане за отписване, но компетентният орган изобщо не се е произнесъл. Ефектът ще бъде същият. Отново възниква правен спор, както и правен интерес в полза на собственика от установяване на спора за материално право от съда.

3. Процесуални аспекти

Производството по разглеждане на исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС се провежда по общите правила на Гражданския процесуален кодекс (ГПК).

Преди всичко следва да е налице спор за материално право. При отсъствие на такъв спор не съществува и потребност от съдебна защита. Според чл. 124, ал. 1 ГПК е нужно да има интерес от предявяването на иска. Това е в уредбата само на установителните искове, тъй като при осъдителните и конститутивните искове интересът от защитата произтича от естеството на търсената защита[25]. В хипотезата на чл. 79, ал. 3 ЗДС спорът за гражданско право възниква от съществуването на АДС или АОС, както и при отказ на областния управител да разпореди отписване на имот от актовите книги за държавна собственост, което потвърждава заявените собственически права от страна на държавата. Беше отбелязано, че това по своята същност е отричане на претендирано от друг титуляр право на собственост върху този имот. Аналогично е положението при иска по чл. 64, ал. 2 ЗОС. Разликата е, че отказът е на кмета на общината.

За да предяви иска, страната трябва да притежава правото, да бъде негов носител. Това обуславя нейната процесуална легитимация. Активно легитимиран е собственикът, който може да бъде физическо, юридическо лице. Възможно е да бъде държавата или общината, като в последните два случая ответник ще бъде съответно

[25] **Сталев, Ж. и др.** Пак там.

общината или държавата. В допълнение, при ищец една община ответник може да бъде друга община. Важат всички общи правила на ГПК. Искът следва да е съобразен с неговите изисквания.

Ответник е държавата или общината, която отрича правото на собственика чрез съществуването на съставен акт. Ищецът трябва да докаже своето право. Държавата или общината – ответник, може да се защити срещу активната легитимация, като докаже, че ищецът не притежава претендираното от него право върху вещта. Срещу пасивната легитимация може да се защити, ако докаже, че няма съставен АДС или АОС. В процеса на доказване следва да се има предвид, че АДС и АОС са официални свидетелстващи документи и притежават материална доказателствена сила ведно с всички последици от това обстоятелство, които бяха вече разгледани.

Държавата и юридическите лица не могат лично да извършват или да приемат процесуални действия. Затова те участват в процеса чрез свои органи като представители. По правило държавата се представлява пред съдилищата по граждански дела от министъра на финансите (чл. 31, ал. 1 ГПК), а по дела, които се отнасят до недвижими имоти държавна собственост – от министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл. 31, ал. 2 ГПК). Неговата представителна власт обхваща исковете за собственост или други вещни права, за граници, както и искове за защита на владение. Те могат да възложат на юрисконсулти или на областните управители да представляват държавата по делата, свързани с района на съответната област, или по конкретно дело. Общината се представлява по граждански дела от кмета (чл. 44, ал. 1, т. 14 от ЗМСМА).

Искът следва да бъде подаден пред съответния компетентен съд, което обуславя неговата подсъдност. По обсъжданите искове няма специфични правила относно подсъдността. С оглед на това важат общите правила. Местната компетентност е определена в чл. 109 ГПК, съгласно който искове за вещни права върху недвижим имот се предявяват по мястото, където се намира имотът. По отношение на местната компетентност по чл. 109 ГПК не е допустимо страните да посочат друг съд с писмен договор (чл. 117, ал. 2 ГПК). Относно родовата компетентност искът ще бъде подсъден на районния съд съгласно правилата на основната подсъдност по

чл. 103 ГПК, освен ако цената на иска е над 50 000 лв. (чл. 104, т. 3). Ако цената на иска е над 50 000 лв., компетентен ще бъде окръжният съд. Цената на иска се определя въз основа на чл. 69, ал. 1, т. 2 ГПК, който определя, че размерът на цената на иска по искове за собственост и други вещни права върху имот е данъчната оценка, а ако няма такава – пазарната цена на вещното право.

Ответникът – държавата или общината, може да направи възражения, че е налице основание за актуване на процесния недвижим имот като държавен или общински, както и че държавата или общината е носител на материалното право, предмет на спор. В случай че държавата или общината не е собственик, но има съставен АДС или АОС, последните представляват манифестиране на намерението за своене, с оглед на което тече придобивна давност в полза на държавата или общината. На общо основание е възможно ответникът да направи процесуални възражения, свързани с конкретния спор.

Съдебното решение притежава сила на пресъдено нещо. Поставя се въпросът дали съдът може да отмени АДС или АОС, ако установи собственически права на ищеца. Това не е възможно, тъй като деактуването става единствено по административен ред от съответния орган. В съдебната практика се застъпва, че не съществува самостоятелен иск за отмяна на акта за държавна или общинска собственост, поради което съдът не е длъжен да постанови в диспозитива на решението си отмяна на този акт. Доколкото това производство се развива след разрешаването на спора за материално право, то предявеното искане за отмяна на акта за държавна или общинска собственост в общия исков процес се явява процесуално недопустимо[26]. С оглед на това и след като материалното право на собственост е признато със сила на присъдено нещо от гражданския съд, то ще представлява доказателство пред компетентния орган, че имотът не е държавна, респ. общинска собственост и ще следва да бъде издадена заповед за деактуване. При тези обстоятелства компетентният орган по деактуване е задължен да отпише имота от актовите книги. В противен случай той може да

[26] Вж. Опр. № 99 от 04.02.2013 г. по ч.гр.д. № 59/2013 г. на ВКС.

носи дори и наказателна отговорност за неизпълнение на съдебно решение по смисъла на чл. 296 НК[27].

Освен това, след като молителят е доказал, че е собственик на имота с влязло в сила съдебно решение и административният орган не е изпълнил императивното за него задължение, произтичащо пряко от нормите на чл. 78, ал. 1 ЗДС или чл. 64, ал. 1 ЗОС, за молителя е налице правен интерес да иска от съда защита срещу неоснователните бездействия на органа. Те се изразяват в липса на действия по деактуване. Искът, на основание чл. 256, ал. 1 АПК, цели да осъди административния орган да извърши действието, предписано от посочените по-горе правни норми – да издаде заповед за отписването на процесния имот от актовите книги за държавна или общинска собственост. Преценката на компетентния по деактуване орган е ограничена от съдебното решение, тъй като с него е признато от гражданския съд, че молителят е собственик на недвижимия имот. За него е налице задължение за отписване.

В заключение, исковете по чл. 79, ал. 3 ЗДС и чл. 64, ал. 2 ЗОС представляват специфични установителни петиторни искове срещу държавата или общината, с предявяването на които се разрешава спор за принадлежността на правото на собственост в случаите, когато е съставен АДС или АОС, без да има основание за съставянето му или същото е отпаднало.

Те предоставят ефективна защита в полза на собственика, чийто недвижим имот – обект на правото на собственост, е актуван като държавен или общински. Посочените искове са правни средства, чрез които засегнатото право може да бъде защитено чрез атакуване на незаконосъобразните актове за държавна или общинска собственост пред компетентния граждански съд.

[27] **Бобатинов, М., Кр. Влахов.** Цит. съч., с. 163.

АВТОРСКО ПРАВО

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257159

ПРОБЛЕМНИ ВЪПРОСИ ПРИ НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ В СЪАВТОРСТВО

доц. д-р Дарина Димитрова-Марковска
Икономически университет – Варна, България

Резюме: Академичното развитие е дълъг и трудоемък процес, свързан със създаване и публикуване на различни по обем и сложност научни трудове и учебна литература. Въвеждането на минимални национални изисквания към кандидатите в процедурите по Закона за развитието на академичния състав в Република България, представляващи количествени показатели, подтикна членовете на академичния състав към публикуване в съавторство, което поражда редица въпроси: за ролята на всеки един от членовете на авторския колектив при провеждане на научното изследване; за посочване като съавтор на лице, което няма принос за научната публикация; за авторските права върху публикациите; за начина на цитиране на колективния труд и пр. Целта на настоящата разработка е да се разгледат някои проблемни моменти при научни публикации в съавторство. Набелязват се възможни рискове и некоректни практики при колективните трудове и се търсят решения за тяхното преодоляване.

Ключови думи: научни публикации; съавторство; академично развитие; управление на висшето образование; административно право

PROBLEMATIC ISSUES IN CO-AUTHORED SCIENTIFIC PUBLICATIONS

Assoc. Prof. Darina Dimitrova-Markovska, PhD
University of Economics – Varna, Bulgaria

Abstract: Academic development is a long and laborious process involving the creation and publication of scientific works and educational literature of varying volume and complexity. The introduction of minimum national requirements for candidates in the procedures under the Act on Development of Academic Staff in the Republic of Bulgaria, representing quantitative indicators, has prompted members of the academic staff to publish in co-authorship, which raises a number of questions: the role of each member of the authoring team in conducting scientific research; the designation as co-author of a person who has not contributed to the scientific publication; copyright on publications; the manner of citing collective work, etc. The purpose of this study is to examine some of the problematic issues in co-authored scientific publications. Possible risks and improper practices in collective works are identified and solutions to overcome them are sought.

Key words: scientific publications; co-authorship; academic development; higher education management; administrative law

1. Въведение

Академичното развитие е дълъг и трудоемък процес, който е свързан със създаване и публикуване на различни научни трудове (монографии, студии, статии, доклади), а също и учебна литература (университетски учебници и учебни пособия). С изменението и допълнението на Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) от ДВ, бр. 30/2018 г. се въведоха минимални национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност за заемане на академичните длъжности „главен асистент“, „доцент“ и „професор“. В резултат на това въпросите, свързани с публикационната дейност на академичния състав, придобиха особена острота – най-

вече във връзка с борбата с плагиатството[1] и трудовоправните проблеми при заемане на академичните длъжности[2].

Въвеждането на количествени показатели (числови стойности на един или няколко обективно измерими показатели, съотносими към съответната научна област и/или професионално направление) създаде още един ефект – подтикна членовете на академичната общност към публикуване в съавторство. Мотивацията за такова обединяване на творческите усилия е по-бързо и по-лесно покриване на изискванията за заемане на съответната академична длъжност.

Публикацията е крайният резултат от научноизследователската дейност и чрез нея постигнатите резултати стават достояние

---

[1] **Драганов, Ж.** Новата уредба на плагиатството по Закона за развитието на академичния състав в Република България. В: Законодателството за академичното развитие в Република България. София: ИДП при БАН (Draganov, Zh. Novata uredba na plagiatstvoto po Zakona za razvitieto na akademichnia sastav v Republika Bulgaria. V: Zakonodatelstvoto za akademichnoto razvitie v Republika Bulgaria. Sofia: IDP pri BAN), 2018, с. 51 – 65; **Манева, В.** Проверка за плагиатство по закона за развитие на академичния състав или доказване на престъплението „плагиатство“ по Наказателния кодекс – допустима ли е алтернатива по българското законодателство? (Maneva, V. Proverka za plagiatstvo po zakona za razvitie na akademichnia sastav ili dokazvane na prestaplenieto „plagiatstvo“ po Nakazatelnia kodeks – dopustima li e alternativa po balgarskoto zakonodatelstvo?) – IUS ROMANUM, 2020, № 2, с. 708 – 720.

[2] **Банов, Х.** Довършване на откритите процедури за придобиване на научни степени след промените от април 2018 г. в Закона за развитието на академичния състав в Република България. – Норма (Banov, H. Dovarshvane na otkritite protseduri za pridobivane na nauchni stepeni sled promenite ot april 2018 g. v Zakona za razvitieto na akademichnia sastav v Republika Bulgaria. – Norma), 2018, № 4, с. 64 – 88; **Банов, Х.** Правни проблеми при заемането на академичните длъжности в Българската академия на науките. – Общество и право (Banov, H. Pravni problemi pri zaemaneto na akademichnite dlazhnosti v Balgarskata akademia na naukite. – Obshtestvo i pravo), 2019, № 4, с. 44 – 67; **Банов, Х.** Същност на промените от април 2018 г. в Закона за развитието на академичния състав в Република България и тяхното значение за довършването на откритите процедури за заемане на академични длъжности. – Общество и право (Banov, H. Sashtnost na promenite ot april 2018 g. v Zakona za razvitieto na akademichnia sastav v Republika Bulgaria i tyahnoto znachenie za dovarshvaneto na otkritite protseduri za zaemane na akademichni dlazhnosti. – Obshtestvo i pravo), 2018, № 4, с. 29 – 47; **Андреева, А.** Трудови правоотношения на хабилитираните лица в Република България. Варна, Наука и икономика (Andreeva, A. Trudovi pravootnoshenia na habilitiranite litsa v Republika Bulgaria. Varna, Nauka i ikonomika), 2023.

на научната общност[3]. В много случаи тя е от авторски колектив. Колективните монографии, издадени в резултат на реализирани научни проекти, например са съвместни публикации на участниците в тях. Не са рядкост и случаите на съвместни студии и статии с по двама, трима или дори повече съавтори. Това се прави също при разработване на учебници и учебни помагала, защото те обичайно се изготвят съвместно от преподавателските екипи по съответните учебни дисциплини. Съавторството поражда редица въпроси: за ролята на всеки един от членовете на авторския колектив при провеждане на научното изследване; относно поредността на изписване на съавторите; относно това кой да е водещ (първи) автор; за посочването като съавтор на лице, което няма реален принос за научната публикация; относно пропускането да се посочи като съавтор лице, което има съществено участие при написването на колективния труд; за авторските права върху публикациите; за начина на цитиране на колективния труд.

Цел на изследването е да се разгледат някои проблемни моменти при научни публикации в съавторство. От една страна, се анализира същността на понятието „научна публикация“ и се съпоставя с учебната литература. От друга страна, се набелязват възможни рискове и некоректни практики при съавторство и се търсят решения за тяхното преодоляване.

Наред с традиционния за юридическите изследвания правнодогматичен метод в емпиричен план е използвано анкетно проучване за нагласите на членовете на академичния състав относно научните публикации в съавторство и проблемите, с които са се сблъсквали. За целта е конструирана и проведена анонимна анкета в периода 19 октомври – 9 ноември 2025 г. сред университетски преподаватели от три висши училища – Великотърновски универ-

[3] **Димитрова, Д.** Интердисциплинарните научни изследвания и публикации в контекста на академичното развитие. – В: Икономическа наука, образование и реална икономика: развитие и взаимодействия в дигиталната епоха: Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция в чест на 100 години от основаването на ИУ – Варна. Варна, Наука и икономика, Том 4 (Dimitrova, D. Interdistsiplinarnite nauchni izsledvania i publikatsii v konteksta na akademichnoto razvitie. – V: Ikonomicheska nauka, obrazovanie i realna ikonomika: razvitie i vzaimodeystvia v digitalnata epoha: Sbornik s dokladi ot Yubileyna mezhdunarodna nauchna konferentsia v chest na 100 godini ot osnovavaneto na IU – Varna. Varna, Nauka i ikonomika, Tom 4), 2020, с. 210 – 218.

ситет „Св. св. Кирил и Методий“, Технически университет – София, и Медицински университет – Пловдив. В проучването са се включили 158 представители на академичната общност.

Благодаря на колегите, които се отзоваха на анкетата!

Изследването е съобразено с действащата нормативна уредба към 9 декември 2025 г.

2. Научни публикации и учебна литература

Понятието „научна публикация“ се използва в редица нормативни актове – ЗРАСРБ[4], Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България (ППЗРАСРБ)[5], Закона за висшето образование (ЗВО)[6], Закона за насърчаване на научните изследвания и иновациите (ЗННИИ)[7], но нормативната уредба не му дава определение. Дефинирани са понятията „монография“, „глава от книга“, „студия“, „обзор“ и „статия“ в § 1, т. 10 – 14 от Допълнителните разпоредби на ЗРАСРБ. Основната разлика между посочените научни публикации, съгласно законовите им определения, е обемът стандартни страници и знаци на страница. Предвид това, че изискванията за техническо оформление на отделните научни редакции и издателства са различни, невинаги може да се прецени за дадена публикация дали е статия или студия, съответно дали е студия или монография само по нейния обем. От една страна, научната публикация представлява средството за разпространение на резултатите от научните изследвания. От друга страна, научните публикации са важни като един от основните критерии за академично развитие предвид минималните национални изисквания към научната дейност, която се доказва именно със съответни публикации[8].

Както законодателството за развитието на академичния състав, така и вътрешните актове на висшите училища и научни организации разграничават научните публикации от учебната литература. Това произтича от основните цели, които авторите си поставят.

---

[4] Обн. ДВ, бр. 38 от 21 май 2010 г.
[5] Обн. ДВ, бр. 75 от 24 септември 2010 г.
[6] Обн. ДВ, бр. 112 от 27 декември 1995 г.
[7] Обн. ДВ, бр. 39 от 1 май 2024 г.
[8] **Димитрова, Д.** Пак там.

Основната цел при издаването на учебници и учебни пособия е да се обезпечи учебният процес и да се улеснят студентите при тяхната самоподготовка за изпити. При написване и публикуване на научни трудове целта на автора/авторите е създаването на нови знания, постигане на научни резултати и създаване на иновации в полза на обществото (арг. от чл. 3 от ЗННИИ). Те са резултат от научноизследователска дейност, която обхваща фундаменталните и приложните научни изследвания. Фундаменталните научни изследвания представляват експериментална или теоретична работа, предприета основно с цел придобиване на нови знания за причините за явленията или наблюдаемите факти без очаквано пряко търговско приложение или използване. Приложните научни изследвания представляват индустриални научни изследвания, експериментално развитие или комбинация от двете (чл. 2 от ЗННИИ).

Съдебната практика също прави разграничение между „научен труд“ и „учебно помагало“ с оглед различието в основните цели, които си поставят авторите им: на научния труд – да дадат своя принос в усъвършенстването на познанието; на учебното помагало – да представят нещата по ясен и разбираем за обучаващите се начин[9].

Независимо от различните цели университетските учебници и учебните пособия неслучайно намират място в минималните национални изисквания към научната и преподавателската дейност. Едно от основните изисквания, по които се оценяват кандидатите за заемане на академичната длъжност „главен асистент“ е учебната работа (чл. 46, ал. 1, т. 1 от ППЗРАСРБ). Съответно към кандидатите за заемане на академичните длъжности „доцент“ и „професор“ има важно изискване за упражняване на преподавателска дейност (чл. 53, ал. 1, т. 2 и чл. 60, ал. 1, т. 2 от ППЗРАСРБ). Затова публикуването на учебна литература по съответните дисциплини показва наличие на преподавателски опит и ангажираност към учебния процес на кандидатите за заемане на съответните академични длъжности.

При конкурси за главен асистент и при първа хабилитация (заемане на академичната длъжност „доцент“) публикации от типа на учебници и учебни помагала за повечето научни области не са задължителен наукометричен критерий, но са силно препоръчителни и при равни други условия могат да наклонят везните към

[9] Определение № 1409 от 02.06.2023 г. по гр. д. № 738/2023 г., г. к., III г. о. на ВКС.

един или друг кандидат в конкурс за заемане на академична длъжност. При втора хабилитация (заемане на академичната длъжност „професор“) университетските учебници и учебните пособия са важен наукометричен критерий в Групата от показатели „Е“ (Приложение към чл. 1а, ал. 1 от ППЗРАСРБ).

Публикациите трябва първо да бъдат отразени в индивидуалния електронен профил на лицето в Националния център за информация и документация (НАЦИД) в общия му списък с публикации, за да могат след това да бъдат включени в таблицата с наукометрични показатели след заемането на съответната академична длъжност. Дори някои автори считат, че до оценяване в съответна процедура трябва да бъдат допускани само публикационни материали, вписани в НАЦИД, касаещи изпълнението на минималните национални изисквания по ЗРАСРБ за конкретната академична длъжност[10].

От една страна, НАЦИД има функции на депозитар, от друга страна – на гарант за достоверността на информацията, съдържаща се в регистрите и базите данни, които съдържа. Организираните и поддържани от НАЦИД регистри и бази данни са от важно значение по отношение на академичния състав и неговото израстване[11].

Затова НАЦИД извършва много стриктна проверка за всяка една заявена за вписване публикация, позовавайки се на националните библиотечни каталози. Поради това периодично се изпращат указания до висшите училища за оценка на съответствие с минималните национални изисквания по чл. 2б, ал. 2 и 3 от ЗРАСРБ[12]. С тях се цели постигане на по-правилно оценяване на минимал-

---

[10] **Симеонова-Коруджиева, Д.** За значението на вписванията в регистъра на НАЦИД в контекста на процедурите по придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност. – Норма (Simeonova-Korudzhieva, D. Za znachenieto na vpisvaniyata v registara na NATSID v konteksta na protsedurite po pridobivane na nauchna stepen i za zaemane na akademichna dlazhnost. – Norma), 2024, № 11, с. 27 – 47.

[11] **Димитрова, Д.** Роля на НАЦИД в системата на висшето образование в България. – В: 15 години административно правораздаване в България – проблеми и перспективи. Сборник с доклади от национална кръгла маса, 15 юни 2022, Варна, Наука и икономика (Dimitrova, D. Rolya na NATSID v sistemata na vissheto obrazovanie v Bulgaria. – V: 15 godini administrativno pravorazdavane v Bulgaria – problemi i perspektivi. Sbornik s dokladi ot natsionalna kragla masa, 15 yuni 2022, Varna, Nauka i ikonomika), 2022, с. 154 – 162.

[12] Последните такива указания на НАЦИД са с Рег. № 20-00-433 от 04.07.2025 г. и са изпратени до всички висши училища.

ните национални изисквания, определени в ЗРАСРБ и Правилника за прилагането му. Принципно такива указания са предназначени за членовете на научните журита при оценяването на кандидати в конкурси за заемане на академични длъжности, но е полезно с тях да са запознати и самите участници в тези конкурси, за да могат да съобразят научно-публикационната си дейност с тях. Затова е много важно коректното обозначаване на имената на авторите, особено при публикации в съавторство, било научни или учебни.

3. Обозначаване на името на автора/авторите върху произведение на науката

„Научна литература“ и „произведение на науката“ са част от общото понятие „литературни и художествени произведения“. Съгласно член 2 от Конвенцията за закрила на литературните и художествени произведения[13] понятието „литературни и художествени произведения“ включва всеки продукт от литературната, **научната** и художествената област, независимо от начина и формата на изразяването му, като книги, брошури и други писмени произведения. За националното ни законодателство – Закон за авторското право и сродните му права (ЗАПСП)[14], обект на авторското право е всяко произведение на литературата, изкуството и **науката**, което е резултат на творческа дейност и е изразено по какъвто и да е начин и в каквато и да е обективна форма (чл. 3, ал. 1 от ЗАПСП).

Съгласно член 15, ал. 1 от Конвенцията за закрила на литературните и художествени произведения е достатъчно името на автора да е обозначено по обичайния начин върху произведението, за да се счита той, при липса на доказателства за противното, за такъв, дори ако обозначеното име е псевдоним, в случаите, когато възприетият от автора псевдоним не оставя съмнение за неговата самоличност. В същия смисъл е и уреденото в чл. 6, ал. 1 от ЗАПСП предположение за авторство – до доказване на противното за автор на произведението се смята лицето, чието име или друг

[13] Ратифицирана с Указ № 1389 на Държавния съвет от 29.06.1974 г. – ДВ, бр. 53 от 6.07.1974 г., Парижката редакция на Конвенцията. Измененията на Парижкия акт са ратифицирани с Указ № 1887 на Държавния съвет от 18.09.1980 г. – ДВ, бр. 76 от 30.09.1980 г.

[14] Обн. ДВ, бр. 56 от 29 юни 1993 г.

идентифициращ знак са посочени по обичайния за това начин върху оригинала на произведението, копия или екземпляри от него и/или техните опаковки.

Цитираните норми показват, че както международната, така и вътрешната правна уредба целят да защитят по възможно най-ефикасен и еднообразен начин правата на авторите, независимо от естеството на техните произведения. Възниква въпросът – кой е обичайният начин за обозначаване името на автора/авторите върху литературни и художествени произведения.

Законът за задължителното депозиране на печатни и други произведения и за обявяване на разпространителите и доставчиците на медийни услуги (ЗЗДПДПОРДМУ)[15] в чл. 7, ал. 1 урежда изискванията към депозираните печатни и други произведения. Задължителната информация, която трябва да съдържат те, се отнася до издателя или продуцента, мястото на издаване, производителя, времето на издаване и международен стандартен номер на изданието. Не е предвидено да се посочва информация относно автора или авторите на печатните и другите произведения[16].

Един подзаконов акт урежда каква паспортна и библиографска информация трябва да съдържат познавателните книжки, учебниците и учебните помагала. Съгласно чл. 37 от Наредба № 10 от 19 декември 2017 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала[17] библиографската информация включва година на публикуването и издателско каре. Самото издателско каре има определени реквизити: заглавие, автор/и, редактор, художник – автор на графичния дизайн, художник – автор на илюстрациите, художник – автор на ко-

---

[15] Обн. ДВ, бр. 108 от 29 декември 2000 г. (загл. изм. – ДВ, бр. 42 от 2009 г., в сила от 06.07.2009 г., доп. – ДВ, бр. 94 от 2018 г.).

[16] Чл. 7, ал. 1 от ЗЗДПДПОРДМУ: Произведените в Република България печатни произведения, аудио-визуални и електронни документи, звукозаписи и филми, подлежащи на депозиране по този закон, трябва да съдържат следната информация: 1. наименование, седалище и адрес на управление на издателя (в случаите, когато той е физическо лице, се посочват неговото име, постоянният му или настоящ адрес), съответно на продуцента; 2. място на издаване, съответно на осъществяване или създаване; 3. наименование и адрес на производителя; 4. година на издаване (за списанията – също и месец и пореден номер, за вестниците – дата и пореден номер, за периодичните сборници – пореден номер), съответно на осъществяване или създаване; 5. международен стандартен номер на изданието, ако има такъв.

[17] Обн. ДВ, бр. 102 от 22 декември 2017 г.

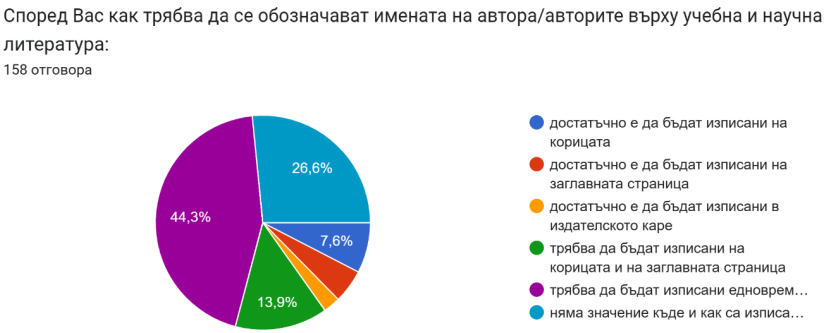
рицата, фотограф, № на изданието, година, формат, обем, а за печатните издания и международен стандартен книжен номер (ISBN), издателство и адрес. Редът, по който трябва да са изписани лицата с интелектуална отговорност за изданието, е следният: автор на текста, художник – автор на графичния дизайн, художник – автор на илюстрациите, художник – автор на корицата, фотограф, издател.

Цитираните норми показват, че националната правна уредба не регламентира определен начин за обозначаване на имената на авторите на литературни и художествени произведения. Доколкото има някаква подзаконова нормативна уредба, тя има ограничено приложно поле и се отнася само за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, но не би могла да се приложи за всички литературни и художествени произведения, включително научната литература.

Интересно е да се види какви отговори дават университетските преподаватели на въпроса „Според Вас как трябва да се обозначават имената на автора/авторите върху учебна и научна литература?“. Най-голям дял (44,3%) събира отговорът, че трябва да бъдат изписани едновременно на корицата, на заглавната страница и в издателското каре. Според 13,9% от анкетираните имената на автора/авторите на учебна и научна литература трябва да бъдат посочени на корицата и на заглавната страница. Други 7,6% от отзовалите се на анкетата отговарят, че е достатъчно имената да бъдат изписани върху корицата, а за 5,1% от анкетираните лица е достатъчно това да бъде направено на заглавната страница.

Това означава, че за болшинството представители на академичния състав този е „обичайният начин за обозначаване името на автора/авторите“ на литературни и художествени произведения – върху корицата и на заглавната страница на книгата (била тя монография или учебник/помагало).

Относително голям е делът (26,6%) на респондентите, които считат, че няма значение къде и как са изписани имената на автора/авторите, важното е да ги има. Незначителен дял (2,5%) са избрали опцията „достатъчно е да бъдат изписани в издателското каре“.



Фиг. 1. *„Публикации в съавторство“*

Източник: собствено анкетно проучване

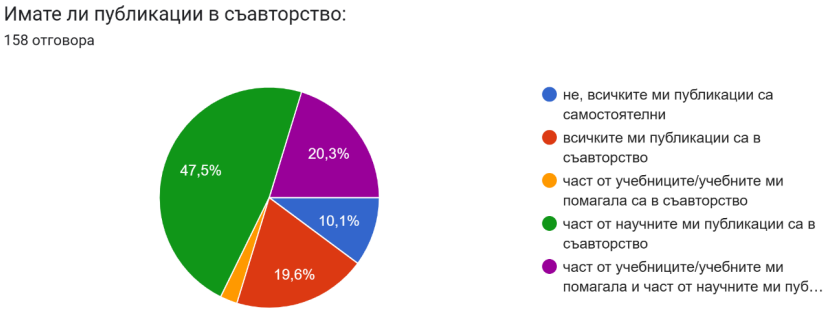
-именно да покаже кои са авторите на литературното или художественото произведение. Това е първото, което читателите виждат, и свързват името на лицето, написало книгата, с нейното заглавие. Докато информацията, съдържаща се в издателското каре, има различна функция – да посочи данните за лицата с друга интелектуална отговорност за изданието като: художник – автор на графичния дизайн, художник – автор на илюстрациите, художник – автор на корицата, фотограф, издател.

Утвърдените издателства спазват тези стандарти, но далеч не всички са прецизни. Не са редки случаите на некоректно изписване на имената на авторите в научна или учебна литература и проблемът е действително сериозен. Защото тук не се касае само за възнагражденията, дължими на съавторите за използване на произведението, както е при останалите литературни и художествени произведения (чл. 8, ал. 4 от ЗАПСП). От една страна, възникват трудности с доказването на авторството – например при непосочване като съавтор на лице, което има съществено участие при написването на колективния труд. От друга страна, се намалява броят на точките, които публикацията носи на автора/авторите – например при посочване като съавтор на лице, което няма реален принос за нея. Това води до неблагоприятни последици за кандидатите в процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. За членовете на академичния състав възпрепятстването на научното и професионалното израстване е много по-значим проблем в сравнение с непо-

лучаването на авторски хонорар. Защото един на пръв поглед незначителен пропуск или некоректно посочване на авторството може да доведе до забавяне на академичното развитие, респективно получаването на всички лични права, произтичащи от съответната академична длъжност, включително правото на участие в научни журита.

4. Съавторство. Използване на научните публикации в съавторство

Проведеното анкетно проучване показва, че публикуването в съавторството е широко разпространено сред академичния състав. На въпроса „Имате ли публикации в съавторство?“ само 10,1% от университетските преподаватели отговарят „Не, всичките ми публикации са самостоятелни“. Останалите близо 90% от анкетираните лица са разработвали и публикували в съавторство учебна литература и/или научни публикации. На почти една пета (19,6%) от анкетираните абсолютно всичките им публикации са в съавторство. Почти половината (47,5%) от респондентите посочват, че имат някои научни публикации, разработени в съавторство. Относително малък е делът (2,5%) на университетските преподаватели, които имат само учебници и/или учебни помагала, писани в съавторство. На малко над една пета (20,3%) от отзовалите се на анкетата част и от двата вида публикации са разработени от авторски колективи.



Фиг. 2. *„Публикации в съавторство“*

Източник: собствено анкетно проучване

Основна фигура в авторското правоотношение според нашето законодателство е авторът – това е физическото лице, в резултат на чиято творческа дейност е създадено произведение на литературата, изкуството или науката (чл. 5, във вр. с чл. 1 от ЗАПСП). Авторското право върху тези произведения възниква за автора със създаването на произведението (чл. 2 от ЗАПСП) – това е т. нар. първично (оригинерно) възникване на авторско право[18].

В специализираната литература се посочва, че „поначало творчеството е индивидуална дейност и затова най-често е в сила „формулата един автор – едно произведение“. Въпреки че не се изключва възможността в създаването на едно произведение да участват повече лица, съавторство се разглежда като специфичен, особен случай при определяне на носителя на авторското право[19].

Предвид красноречивите резултати от проведената анкета, подобни заключения не могат да бъдат споделени. Ако „формулата един автор – едно произведение“ е почти напълно приложима в сферата на литературата и изкуството, то при създаването на произведения на науката много често участват повече лица – особено в областта на медицината, природните и точните науки.

Съавторството е уредено в чл. 8, ал. 1 от ЗАПСП като авторско право върху произведение, създадено от две или повече лица, което им принадлежи общо, независимо дали произведението е неделимо цяло или се състои от части, които имат самостоятелно значение. Предвид това съавторството може да бъде определено като създаване на съвместно произведение на литературата, изкуството или науката с общите интелектуални усилия на две или повече лица – съавтори.

За възникване на съавторството е необходимо да са налице две основни условия: 1) съавторите да са участвали лично в самия процес на създаване на произведението, без значение от процентното им участие и независимо дали са се включили още от самото начало или някои от тях са се присъединили на по-късен етап; и 2) между съавторите трябва да има предварително съгласие (скрепено с договор

[18] **Саракинов, Г.** Авторско право и сродните му права в Република България. С., Сиби (Sarakinov, G. Avtorsko pravo i srodnite mu prava v Republika Bulgaria. S., Sibi), 2013, с. 63 – 65.
[19] Пак там, с. 68.

или мълчаливо подразбиращо се) относно намеренията за съвместна работа и създаването на едно ново единно произведение[20].

Авторското право върху съвместното произведение принадлежи общо на всички съавтори, независимо дали се касае за делимо или неделимо съавторство. Като делимо се определя съавторството, когато всеки съавтор е изготвил част от бъдещото произведение и тази част може да бъде обособена. При неделимото съавторство не може, поне за третите лица, да бъде обособен приносът на отделните съавтори[21].

Като пример за делимо съавторство могат да се посочат учебниците, учебните помагала, колективните монографии. Обичайно тяхната структура включва отделни глави и параграфи, които са създадени от различни членове на авторския колектив и затова най-често в увода или предговора се посочва кои са авторите на отделните части. Като пример за неделимо съавторство могат да се посочат научните доклади, статии и студии. Макар че обикновено тези научни произведения също имат своя структура, състояща се от отделни части (въведение, изложение в точки, заключение и др. п.) и всяка част може да е разработена от отделно лице, не е прието да се прави разделителен протокол между съавторите или пък да се описва някъде в самия текст кой коя част е написал.

В чл. 8, ал. 2 – 5 ЗАПСП са уредени въпросите относно получаване на съгласие за използване на произведението, създадено в съавторство и възнагражденията, дължими на съавторите[22]. Това

[20] Пак там, с. 69.

[21] Пак там, с. 70.

[22] (2) За всяко използване на произведението и за преработването му е необходимо съгласието на всички съавтори. При липса на съгласие между съавторите въпросът се решава от съда.

(3) След като е дадено съгласие за използване на произведението по определен начин или има решение на съда за това, никой от съавторите не може без основателна причина да се противопостави на следващото му използване по същия начин.

(4) Възнагражденията, дължими на съавторите за използване на произведението, се разпределят помежду им в дялове, определени по съгласие между тях. При липса на съгласие смята се, че всеки от съавторите има равен дял. При спор дяловете се определят от съда съобразно приноса на всеки от съавторите.

(5) Когато произведението, създадено от съавтори, се състои от части със самостоятелно значение, всеки от съавторите може да разреши самостоятелното из-

обаче далеч не са всички проблеми, с които биха могли да се сблъскат съавторите, особено когато се касае за произведения на науката.

Както е известно, за публикуване на научни доклади, статии и студии възнаграждение обикновено не се заплаща. Даже много често техните автори трябва да заплатят такса за правоучастие в научните конференции и издания, за да бъде включена публикацията им в сборника, годишника или списанието. Ако има случаи на изплащане на авторски хонорари, то обикновено се касае за учебна литература (учебници или учебни помагала), която се разпространява чрез университетските издателства и книжарници. Така че правни спорове относно възнагражденията, дължими на съавторите за научно произведение, едва ли ще възникват често.

ЗАПСП не дава определение на понятието „използване на произведението“, но в чл. 18, ал. 2 и 3 урежда различните видове използване[23]. При произведенията на науката обаче има и един специфичен за тях вид използване – като наукометричен показател за покриване

ползване на своята част, ако между съавторите не е уговорено друго и това не пречи на използването на общото произведение.

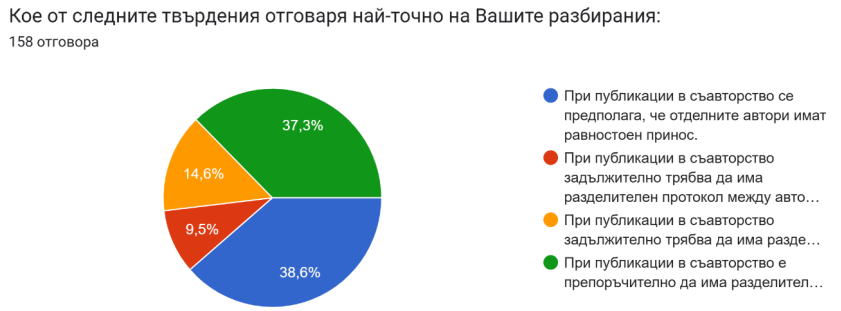
[23] За използване се смятат действия като:

1. възпроизвеждането на произведението;
2. разпространението сред неограничен брой лица на оригинала или екземпляри от произведението;
3. публичното представяне или изпълнение на произведението;
4. излъчването на произведението;
5. предаването и препредаването на произведението;
6. публичното показване на произведение на изобразителното изкуство и на произведение, създадено по фотографски или аналогичен на него начин;
7. превеждането на произведението на друг език;
8. преработката и синхронизацията на произведението. Преработка е и приспособяването и внасянето на всякакъв вид промени в произведението, както и използването на произведението за създаване на ново, производно от него произведение;
9. реализирането на архитектурен проект чрез построяване или изработване на обекта, за който той е предназначен;
10. предлагането на електронен достъп до произведението или до част от него;
11. вносът и износът в трети държави на екземпляри от произведението в търговско количество, независимо дали са произведени законно или в нарушение на правото по т. 1.

(3) Използване включително е налице, когато посочените действия се извършват по начин, даващ възможност произведението да бъде възприето от неограничен брой лица.

на минималните национални изисквания в процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности.

Със ЗРАСРБ са въведени минимални национални изисквания, на които следва да отговарят лицата, за да могат да участват в процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Тези изисквания представляват съвкупност от показатели, които отразяват научните резултати и техния отзвук в научната литература. Само лица, които изпълняват необходимата наукометрия, се допускат до участие в конкурс за заемане на академична длъжност или в процедура за придобиване на научна степен. В процедури по ЗРАСРБ акцентът се поставя върху наукометричните изисквания към публикационната дейност като основна предпоставка за академичното развитие. Именно поради този специфичен вид използване на научните публикации – като наукометричен показател в процедури по ЗРАСРБ, е от значение въпросът за приноса на отделните съавтори за създаването на съвместното произведение.



Фиг. 3. *„Публикации в съавторство“*

Източник: собствено анкетно проучване

На въпроса „Кое от следните твърдения отговаря най-точно на Вашите разбирания?“ най-голям дял от анкетираните (38,6%) избират опцията „При публикации в съавторство се предполага, че отделните автори имат равностоен принос“. Почти толкова (37,3%) са на мнение, че при съвместни научни публикации е препоръчително да има разделителен протокол между съавторите, т.е. по тяхна преценка. Според 9,5% от университетските преподаватели при публикации в съавторство задължително трябва да има разделителен про-

токол между авторите, но само когато се касае за колективни монографии. За 14,6% от отзовалите се на анкетата при публикации в съавторство задължително трябва да има разделителен протокол между авторите, независимо от вида на публикацията.

Тези разбирания могат да бъдат обяснени най-вече с обстоятелството, че мнозинството от университетските преподаватели или не са се сблъсквали с некоректни практики при публикации в съавторство, или даже и да са имали такива случаи, една значителна част от тях не биха предприели никакви действия за разрешаване на възникналите проблеми. Трябва да се има предвид, че мнозинството от лицата, заемащи академични длъжности, не са юристи, а развиват своята научна кариера в други професионални направления. Затова друга съществена причина, поради която две трети от анкетираните не считат за задължително изготвянето на разделителен протокол, включително и за колективните монографии, който ясно да показва частите на отделните съавтори в съвместното произведение, е недоброто познаване на законодателството относно развитието на академичния състав. Тези изводи кореспондират напълно с отговорите на следващите въпроси.

Как в действителност е уреден този въпрос в националната нормативна уредба? Съгласно т. 5 от забележките в Приложение към чл. 1а, ал. 1 от ППЗРАСРБ по отношение на монографиите с повече от един автор следва да е налице задължително разделителен протокол между авторите. За другите научни публикации – като например студии, обзори, статии, националната правна уредба за развитие на академичния състав не предвижда такива изисквания. Логиката за това е, че в случая с колективните монографии се касае за делимо съавторство, а при останалите научни публикации – за неделимо съавторство. Въпреки това няма пречка при по-големите научни публикации, каквито например са студиите, ако са написани в съавторство, да се посочи в самия текст като бележка под линия кои са авторите на отделните части или дори да се изготви отделно разделителен протокол. Това не би се отразило на наукометрията, но съавторът с по-голям принос ще бъде морално удовлетворен от факта, че неговият интелектуален труд е видим за третите лица, това може да бъде оценено от тях и да повиши неговия имидж сред академичната общност.

5. Често срещани некоректни практики при научни публикации в съавторство

Анализът на получените отговори показва, че за по-голямата част от анкетираните лица въпросът за приноса на отделните съавтори в създаването на съвместното произведение не е от първостепенно значение и затова те не считат за задължително изготвянето на разделителен протокол. Въпреки това съавторството поражда редица въпроси за ролята на всеки един от членовете на авторския колектив при провеждане на научното изследване, защото некоректни практики при съвместни научни публикации не са изключени.

Тъй като едно лице може да е имало различни спорни въпроси със своите съавтори, на анкетираните е дадена възможност да посочат повече от един отговор и затова сборът от процентите надхвърля 100%. На въпроса „Имало ли е спорове между Вас и съавтор относно съвместна публикация?“ 91,1% от отзовалите се на анкетата избират отговора „Не, никога не е имало спорове между мен и съавтор относно съвместна публикация“. Интерес за настоящото изследване представляват останалите възможности за отговор.

Най-често срещаният проблем е „посочване като съавтор на лице, което няма реален принос за публикацията“ (3,8%). На следващо място повод за спорове е поредността на изписване на съавторите (3,2%). Конфликти възникват и по повод ролята и задачите на всеки един от членовете на авторския колектив при провеждане на научното изследване (2,5%). Кой да е водещ (първи) автор е проблем, с който са се сблъсквали 1,9% от анкетираните. Най-малко спорове има между съавторите относно пропускането да се посочи като съавтор лице, което има съществено участие при написването на колективния труд (1,3%) и споровете, свързани с неговото цитиране (1,3%).

Фиг. 4. *„Публикации в съавторство“*

Източник: собствено анкетно проучване

Въпреки относително малкия дял на отговорите, които сочат за наличие на спорове между съавторите, проблемите, породени от некоректни практики при научни публикации в съавторство, не са за подценяване. Към настоящия момент в България има акредитирани 51 висши училища и 19 научни организации[24]. Получените резултати означават, че във всяко висше училище и научна организация може да има няколко десетки случаи на различни некоректни практики при научни публикации, писани в съавторство. На национално ниво зад тези на пръв поглед незначителни проценти се крият стотици, а може би дори и хиляди такива случаи.

Минималните изисквани точки по групи показатели за различните научни степени и академични длъжности са уредени в Приложение към чл. 1а, ал. 1 от ППЗРАСРБ. Въпреки че се прилага различно третиране на статиите с един автор и с няколко съавтори в различните професионални направления, при повечето коефициентът за статията трябва да се раздели поравно между съавторите, т.е. в общия случай точките, които се присъждат за доклади, статии, студии и глави от колективни монографии се делят на броя на авторите. Съответно посочването като съавтор на лице, което няма реален принос за публикацията, води до намаляване на точките за нея на действителните автори. Подобна е и ситуацията, при която е пропуснато да се посочи като съавтор лице, което има същест-

[24] https://www.neaa.government.bg/ (последен достъп на 22.11.2025).

вено участие при написването на колективния труд, но в този случай пропуснатият съавтор рискува напълно да загуби авторското си участие и оттам точките за съответната публикация. Този проблем обаче е сравнително лесно решим – например чрез подписване на декларация от съавторите, че дадено лице също е част от авторския колектив.

Минималните национални изисквания към кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности са обвързани с наукометрични показатели. Предвид това, ако има некоректно посочване на съавторите при научна публикация, ще се стигне до неблагоприятни последици за тези лица, изразяващи се не само в проблеми, свързани с използването на произведението (разбирано в широк смисъл като възпроизвеждане, разпространение сред неограничен брой лица и т. н.) и получаване на съответните възнаграждения за него. Ако е пропуснато да се посочи като съавтор лице, което има съществено участие при написването на колективния труд или е посочено като съавтор лице, което няма реален принос, съответните научни публикации няма да може да се използват за наукометрия, а оттам за допускане и успешно участие в съответната процедура по ЗРАСРБ. Това ще изправи ощетеното лице пред дилемата или да се откаже от участие в съответната процедура, или да дописва и публикува нови научни произведения, които да използва за своето академично развитие в евентуални следващи процедури (ако има такива възможности в бъдеще).

Друга част от проблемите между съавторите – като този кой да е водещ (първи) автор, водят преди всичко до репутационни щети. Поредността на изписване на съавторите следва да е в зависимост от ролята и задачите на всеки един от членовете на авторския колектив при провеждане на научното изследване. Лицето, което има най-значим принос за научното изследване, е логично да бъде водещ (първи) автор. Много често обаче първото място в списъка с имена се заема от лицето с най-висока академична длъжност или от това, което заема по-високо място в служебната йерархия, независимо от приноса му за съвместната публикация, дори и когато този принос е съвсем символичен. По този начин се омаловажава научната работата на по-нискостоящите в академичната и служебна йерархия членове на авторския колектив и те не получа-

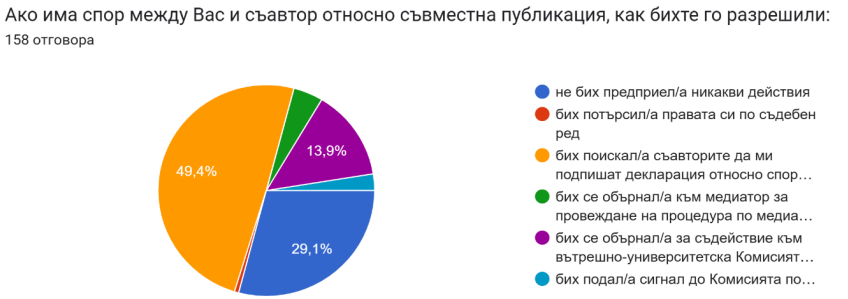
ват полагащото им се признание за постигнатите от тях резултати. Тези репутационни щети, въпреки че не водят директно до лишаване от или намаляване на точките за съответната публикация, съвсем не са без значение. Така се възпрепятства възможността по-нискостоящите в йерархията да станат популярни в академичните среди и да бъдат канени за участие в други научни екипи. Като се създава положение на зависимост от лицата с по-високи академични длъжности, се забавя академично развитие на колегите им с по-ниски академични длъжности.

Идентифицираните некоректни практики при научни публикации в съавторство провокират логичния въпрос – „Ако има спор между Вас и съавтор относно съвместна публикация, как бихте го разрешили?“. Смущаващо е, че относително голям дял – 29,1%, което е почти една трета от анкетираните, не биха предприели абсолютно никакви действия, за да защитят нарушените си авторски права. Вероятно това се дължи на страх от реакцията на по-горестоящите в академичната и служебна йерархия колеги. Това поставя под съмнение искреността на отговорите, дадени на някои от другите въпроси – дали толкова голям дял от анкетираните лица действително считат, че при публикации в съавторство се предполага, че отделните автори имат равностоен принос и не е необходимо да се прави разделителен протокол, както и дали наистина над 90% от всички анкетирани никога не са имали никакви спорни въпроси със своите съавтори.

Все пак радващо е, че две трети от отзовалите се на анкетата биха предприели някакви стъпки за уреждане на възникналите спорове между тях и съавторите им. Почти половината (49,4%) от всички анкетирани биха поискали от техните съавтори да им подпишат декларация относно спорния въпрос – например, че дадено лице е автор на определена част, ако не е отразено коректно авторството. Причините съавторите да искат да уредят възникналия конфликт помежду си трябва да се търсят, от една страна, в стремежа им да запазят колегиалните си отношения, и от друга страна – в нежеланието спорният въпрос да става публично достояние, което би ги представило в негативна светлина.

От институциите и органите, към които ощетените съавтори евентуално биха потърсили съдействие за разрешаване на спор-

ните въпроси, с най-голямо доверие се ползват вътрешноуниверситетските комисии по академична етика. Към такава комисия биха се обърнали 13,9% от университетските преподаватели. На следващо място едва 4,4% от анкетираните биха се обърнали към медиатор за провеждане на процедура по медиация. Това може да се обясни с обстоятелството, че до момента приложението на медиацията в България не е широко застъпено и за мнозина тя вероятно не е позната като способ за разрешаване на спорове[25].



Фиг. 5. *„Публикации в съавторство“*

Източник: собствено анкетно проучване

Само 2,5% от отзовалите се на анкетата избират отговора „Бих подал/а сигнал до Комисията по академична етика към МОН“. Под 1% е делът на респондентите (0,6%), посочили, че ще потърсят правата си по съдебен ред. Това може да бъде обяснено както със страх от реакцията на академичното ръководство, защото такива сигнали и жалби неминуемо водят до уронване на престижа на висшето училище, така и с недостатъчното познаване на законодателството от-

[25] **Борисов, Б.** По някои въпроси за усъвършенстване на уредбата на процедурата по медиация в Република България. – В: Развитие на съвременното право – между установените традиции и желаната бъдеща реалност. В. Търново, УИ „Св. св. Кирил и Методий“ (Borisov, B. Po nyakoi vaprosi za usavarshenstvane na uredbata na protsedurata po mediatsia v Republika Bulgaria. – V: Razvitie na savremennoto pravo – mezhdu ustanovenite traditsii i zhelanata badeshta realnost. V. Tarnovo, UI „Sv. sv. Kiril i Metodiy“), 2023, с. 159 – 179; **Димитрова, Д.** Въвеждане на задължителна съдебна медиация в България и добри европейски практики. (Dimitrova, D. Vavezhdane na zadalzhitelna sadebna mediatsia v Bulgaria i dobri evropeyski praktiki) – De Jure, 2023, № 2, с. 234 – 248.

носно развитието на академичния състав и относно авторските права от голяма част от членовете на академичния състав.

Изложеното показва, че се идентифицират редица некоректни практики при научните публикации в съавторство, което логично води до спорове между съавторите. За техния значително по-голям брой от този, отчетен в отговорите на анкетата, може да се съди и по цитираните указания на НАЦИД. Там изрично се посочва, че „за монографиите с повече от един автор следва да е налице задължително разделителен протокол между авторите“, „а в разделителния протокол задължително следва да се съдържат данни за самостоятелен брой страници на отделните автори, а не принос или проценти“. Това задължително изискване за наличие на разделителен протокол между съавторите на колективни монографии е изрично уредено в т. 5 от забележките към Приложение към чл. 1а, ал. 1 от ППЗРАСРБ. Фактът, че 15 години след приемането на ЗРАСБР и ППЗРАСРБ се налага НАЦИД да изпраща такива указания до висшите училища, говори за сериозни проблеми с прилагането на законодателството за развитието на академичния състав и наличието на редица порочни практики при оценяването от научните журита на представените в процедурите за научни степени и академични длъжности публикации, особено когато са в съавторство.

6. Некоректните практики при научни публикации в съавторство в светлината на академичната етика

Посочването като съавтор на лице, което няма реален принос за съвместната публикация и пропускането да се посочи като съавтор лице, което има съществено участие при написването на колективния труд, са едни от най-често срещаните проблеми между съавторите. Предвид това интерес за настоящото изследване представлява следващият въпрос в анкетното проучване – „Как определяте пропускането на името на съавтор или добавянето като автор на лице, което няма действителен принос към съвместната публикация?“.

Болшинството от отзовалите се на анкетата (81,6%) определят тези некоректни практики като нарушение на академичната етика. Причината за това вероятно е, че плагиатството обикновено се разбира като дословно копиране на текста на чужд научен труд и представянето му за собствен, докато в разглеждания случай по-

скоро се касае за неетично поведение спрямо съавторите. Почти поравно са университетските преподаватели, които считат това за форма на плагиатство (6,3%), тези, за които това не е сериозен проблем (7%) и тези, които нямат мнение по въпроса (5,1%).

Фиг. 6. *„Публикации в съавторство“*

Източник: собствено анкетно проучване

Това поражда логичния въпрос – какво представлява академичната етика? Сам по себе си отговорът би могъл да бъде предмет на отделно научно изследване. Тук само ще посочим, че академичната етика е част от общото понятие за етика (съвкупност от норми и правила на поведение[26]) и от по-широкото понятие за професионална етика.

Професионалната етика се определя като система от морални принципи, норми и правила, които очертават общата рамка на поведение в дадена професия, с цел съхраняване на ценността на тази професия и полезността ѝ за обществото[27]. Съответно академичната етика следва да се разбира като система от основни цен-

[26] **Буров, С., В. Бонджолова, М. Илиева, П. Пехливанова.** Съвременен тълковен речник на българския език. В. Търново, Gaberoff (Burov, S., V. Bondzholova, M. Ilieva, P. Pehlivanova. Savremenen talkoven rechnik na balgarskia ezik. V. Tarnovo, Gaberoff), 1999, с. 200.

[27] **Димитрова, Д.** Въпросът за правната природа на кодексите за професионална етика на магистрати и съдебни служители. – Норма (Dimitrova, D. Vaprosat za pravnata priroda na kodeksite za profesionalna etika na magistrati i sadebni sluzhiteli. – Norma), 2024, № 9, с. 5 – 34.

ности, които споделят лицата, включени в цялата академичната общност, а не само лицата, заемащи академични длъжности. Академичният състав трябва да се отличава от академичната общност, която обхваща членовете на академичния състав, студентите, докторантите и специализантите (чл. 19, ал. 2 от ЗВО), т.е. „академична общност“ е по-широко понятие, което включва в себе си и академичния състав[28].

Затова в етичните кодекси на висшите училища се посочва, че те са приложими спрямо служителите, работниците и обучаваните[29]. Етичните кодекси определят моралните стандарти – ценности и принципи, които са приложими и трябва да са водещи за университетските преподаватели, служителите в администрацията и обучаваните лица (студенти и докторанти) в ежедневната им работа и поведение. В етичните кодекси на висшите училища са залегнали принципи като справедливост, почтеност, независимост и безпристрастност, политически неутралитет, лоялност и съпричастност към основните цели на университета, сътрудничество и конструктивност, уважение и коректност, професионално поведение, **недопускане на плагиатство и недостоверност на представените научни данни**. Тоест плагиатството в научните публикации е един от видовете нарушения на академичната етика. Трябва да се има предвид, че между плагиатството в научните трудове (академичното плагиатство) и престъплението плагиатство по чл. 173, ал. 1 от Наказателния кодекс има както прилики, така и съществени разлики, съответно различни са и правните последици при тяхното установяване[30].

---

[28] **Стайков, И.** Относно заемането на академичната длъжност „асистент“ по действащото законодателство. – В: Световната криза и България – правни аспекти. Национална научна конференция, София, 6 декември 2010 г. УИ „Стопанство“, С. (Staykov, I. Otnosno zaemaneto na akademichnata dlazhnost „asistent“ po deystvashtoto zakonodatelstvo. – V: Svetovnata kriza i Bulgaria – pravni aspekti. Natsionalna nauchna konferentsia, Sofia, 6 dekemvri 2010 g. UI „Stopanstvo“, S.), 2011, с. 70 – 80.

[29] Например Етичен кодекс на Икономически университет – Варна (https://www.ue-varna.bg/bg).

[30] ЗАПСП и НК уреждат общото понятие за плагиатство, правната уредба на неговия подвид академичното плагиатство се съдържа в ЗРАСРБ. Налице е известно припокриване на описанието за плагиатство в законовото определение по § 1, т. 7 от ДР на

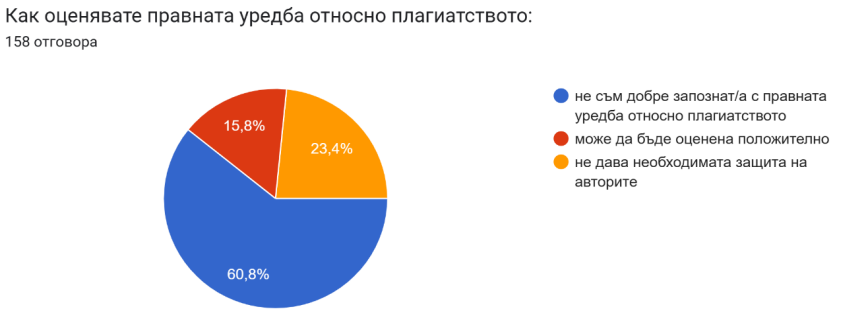
В основата на плагиатството стои представянето на чужд интелектуален труд за свой. Съгласно § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на ЗРАСРБ – „плагиатство“ е представяне за собствени на трудове, които изцяло или частично са написани или създадени от другиго, или използването на публикувани от другиго научни резултати без позоваване или цитиране в процедурите за придобиване на научни степени или за заемане на академични длъжности“. Академичната етика (и в частност научната етика) изисква коректно цитиране на източниците на информация, както и спазване на основните принципи при създаване и защита на интелектуална собственост.

Освен директната форма на плагиатство (дословно копиране на чужд научен труд и представянето му за свой), не са рядкост и други порочни практики, които също могат да се разглеждат като

ЗРАСРБ със състава на престъплението по чл. 173, ал. 1 от НК. И в двата случая на плагиатство се касае за представянето на чужд интелектуален труд, изцяло или частично написан или създаден от другиго, за свой. Но особеното при академичното плагиатство, освен специфичния субект на деянието (лице, заемащо академична длъжност или докторант), е и това, че при него обектът на плагиатство не обхваща всички произведения на науката, литературата или изкуството, а е стеснен само до два алтернативно определени обекта: 1) научни трудове, които са изцяло или частично написани или създадени от другиго; или 2) публикувани от другиго научни резултати. Друга важна специфична особеност на академичното плагиатство е, че чужди интелектуални резултати се използват при публикуване на научни трудове и в процедури за академично развитие, а не за някакви други цели. В чл. 31, ал. 7 от ЗРАСРБ е уредено, че при наличие на плагиатство в дисертационните трудове и представените за оценяване публикации или недостоверност на представените научни данни министърът на образованието и науката издава заповед за прекратяване на съответната процедура. Ако е доказано наличие на плагиатство, нормата на чл. 35, ал. 4 от ЗРАСРБ е императивна – ректорът на висшето училище или ръководителят на научната организация е длъжен да упражни предвидените правомощия за прекратяване на трудовото правоотношение за заеманата академична длъжност и за отнемане придобитата научна степен в едномесечен срок от уведомяването си за акта за установяване на плагиатство в научните трудове, както и да уведоми МОН за предприетите действия. Повече вж. **Димитрова-Марковска, Д.** Плагиатството като основание за освобождаване от академична длъжност. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том 16. Актуални проблеми на прекратяването на индивидуалното трудово правоотношение: доклади от научна конференция, 4 декември 2024 г. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Dimitrova-Markovska, D. Plagiatstvoto kato osnovanie za osvobozhdavane ot akademichna dlazhnost. – V: Aktualni problemi na trudovoto i osiguritelnoto pravo. Tom 16. Aktualni problemi na prekratyavaneto na individualnoto trudovo pravootnoshenie: dokladi ot nauchna konferentsia, 4 dekemvri 2024 g. S., UI „Sv. Kliment Ohridski“), 2025, с. 173 – 184.

гранични форми на плагиатство – например посочване като съавтор на лице, което няма съществен принос за научната публикация или перифразиране на текстове на други автори, или компилация между чужди и собствени произведения и др. п. В тези случаи плагиатството е по-трудно доказуемо. При публикациите в съавторство, когато не е приложен разделителен протокол, се предполага, че отделните автори имат равностоен принос, дори това да не е така в действителност[31].

На въпроса „Как оценявате правната уредба относно плагиатството?“ повече от половината от анкетираните лица (60,8%) отговарят, че не са добре запознати с нея. Близо една четвърт от университетските преподаватели (23,4%) считат, че нормативната уредба не дава на авторите необходимата защита. Най-малък е делът (15,8%) на респондентите, които дават положителна оценка на законодателството относно плагиатството.



Фиг. 7. *„Публикации в съавторство“*

Източник: собствено анкетно проучване

Получените резултати показват, че от една страна, университетските преподаватели масово не проявяват интерес да се запознаят със законодателството относно плагиатството, съответно и не предприемат никакви мерки да защитят авторските си права, когато те са нарушени. От друга страна, тези, които са добре запознати с нормативната уредба относно плагиатството, ѝ дават в повечето случаи негативна оценка. Вероятно затова много универ-

[31] Пак там.

ситетски преподаватели са обезкуражени да предприемат действия за защита на авторските си права. Тази комбинация от масово непознаване на законодателството, съчетана с недоверие към правната система, създава благоприятна почва за некоректни практики при научни публикации в съавторство.

Публикациите в съавторство са благодатна възможност за недобросъвестни колеги да злоупотребяват със своето по-високо положение в академичната и служебната йерархия. За съжаление, трудно е да се установи и докаже наличие на плагиатство в случаите, когато е посочено като съавтор лице, което няма реален принос за съвместната публикация или е пропуснато да се посочи като съавтор лице, което има съществено участие при написването на колективния труд. Затова не е лесна и борбата с това негативно явление. То обаче създава напрежение в професионалните отношения между членовете на академичния състав, а когато тези проблеми станат обществено достояние, това уронва много сериозно имиджа на академичната общност.

7. Заключение

След проведения анализ на нормативната уредба и обсъждане на резултатите от анкетното проучване могат да се направят следните по-важни изводи и обобщения, както и да се предложат възможни решения за преодоляване на некоректните практики при научни публикации в съавторство:

Първо, националната правна уредба не регламентира определен начин за обозначаване имената на авторите на научни публикации или учебна литература. Най-логично е името на автора/авторите да се посочи едновременно върху корицата и на заглавната страница на книгата (била тя колективна монография или университетски учебник/учебно помагало). Не е достатъчно имената на авторите да бъдат изписани само в издателското каре. Това води до анонимизиране на произведението.

Второ, чрез проведеното анкетно проучване се идентифицират редица некоректни практики при научните публикации в съавторство. Посочването като съавтор на лице, което няма реален принос за съвместната публикация, и пропускането да се посочи като съавтор лице, което има съществено участие при написването на ко-

лективния труд, са едни от най-често срещаните проблеми, възникващи между съавторите. Тези действия не са директна форма на плагиатство и такова в този случай е значително по-трудно да се установи и докаже. Тези некоректни практики при всички случаи са нарушение на академичната етика, но липсват нормативно уредени правни последици за неспазването на нейните принципи.

Трето, при произведенията на науката има един специфичен за тях вид използване – като наукометричен показател за покриване на минималните национални изисквания в процедури за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Затова по отношение на колективните монографии, учебници и учебни помагала следва да е налице задължително разделителен протокол между съавторите, тъй като при тях се касае за делимо съавторство. За другите научни публикации националната правна уредба относно развитието на академичния състав не предвижда такива изисквания. При тях се касае за неделимо съавторство, а в общия случай точките, които се присъждат за доклади, статии, студии, се делят на броя на авторите. Въпреки това няма нормативна пречка и при тези научни публикации, ако са писани в съавторство, да се посочи в самия текст като бележка под линия кои са авторите на отделните части или дори да се изготви отделно разделителен протокол (особено за по-големите произведения, каквито са студиите). Така съавторът с по-голям принос ще повиши своя имидж сред академичната общност, което ще благоприятства неговото академично развитие.

Четвърто, настоящото изследване, от една страна, ще осветли неразглеждани досега въпроси в юридическата литература и ще обогати правната доктрина. От друга страна, ще бъде полезно в практически аспект за членовете на академичния състав с оглед превенция на некоректните практики при научни публикации в съавторство. Публикуването в съавторство е широко разпространено сред академичния състав. Близо 90% от университетските преподаватели посочват, че са разработвали и публикували в съавторство учебна литература и/или научни публикации. Тези резултати са показател, че това са значими обществени отношения. Апелираме поставените въпроси и направените изводи да бъдат взети под внимание и да послужат за усъвършенстване на правната регламентация при нейни бъдещи изменения.

НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257191

ОПРЕДЕЛЯНЕ НА НАКАЗАНИЕТО В ПРАКТИКАТА НА СЪДИЛИЩАТА ПО НАКАЗАТЕЛНИ ДЕЛА

гл. ас. д-р Петя Хаджийска-Йосифова
Пловдивски университет, България

Резюме: Настоящата студия има за предмет дейността на съда по определяне на наказанието. Разгледано като съдебна дейност, определянето на наказанието се осъществява при спазването на принципите за законоустановеност и индивидуализация на наказанието. Обърнато е внимание на значението на смекчаващите и отегчаващите обстоятелства, както и на правилата за редукция на наказанието, когато са налице изключителни или многобройни смекчаващи обстоятелства. Анализирана е правната уредба на определяне на наказанието по реда на чл. 58а НК в контекста на съкратеното съдебно следствие.

Ключови думи: наказание; индивидуализация; наказателна отговорност; редукция; законоустановеност; справедливост; съд

DETERMINATION OF PUNISHMENT IN CRIMINAL COURT PRACTICE

Assist. Prof. Petya Hadzhiyska-Yosifova, PhD
University of Plovdiv, Bulgaria

Abstract: The subject of this study is the activity of the court in determining the punishment. Considered as a judicial activity, the determination of the punishment is carried out in compliance with the principles of legality and individualization of the punishment. In addition, individualization of the

punishment in the practice of the courts is discussed in a separate point. Attention has been paid to the importance of mitigating and aggravating circumstances, as well as to the rules for reduction of punishment when there are exceptional or numerous mitigating circumstances.

Key words: punishment; individualization; criminal liability; reduction; legality; justice; court

I. Същност и значение на определянето на наказанието

Определянето на наказанието е въпрос от съществено значение за индивидуализацията на наказателната отговорност и реализирането ѝ. Като дейност от изключителната компетентност на съдилищата, които осъществяват правораздаването по наказателни дела, тя се осъществява при спазването на принципите за законоустановеност и индивидуализация на наказанието. За да може една правова държава да обезпечи защитата на основните права и законните интереси на гражданите, е необходимо за всеки конкретен случай, когато е извършено престъпление, тя да предприеме съответните мерки и да накаже дееца за извършеното престъпление.

В доктрината определянето на наказанието се дефинира като законоустановена и оценъчна дейност на съда, в резултат на която се налага адекватна на обществената опасност на личността на дееца и на извършеното от него престъпление мярка на наказателна отговорност[1]. Дейността по определяне на наказанието винаги се осъществява от съда, след като в рамките на конкретно наказателно производство е установено извършването на престъпление, неговите признаци от обективна и субективна страна, виновното участие на подсъдимия в него, както и въз основа на тях правната квалификация на деянието. Има се предвид прилагане на конкретни наказателноправни норми, посредством които се постига и наказателноправната политика на страната. Когато съдилищата определят наказанието, най-напред подвеждат деянието под определен престъпен състав, предвиден в норма от Особената част на Наказателния кодекс. Така те решават въпроса за правната квалификация. Едва след

[1] Вж. **Марков, Р. и др.** Наказателно право на Република България. Обща част. С., Сиела (Markov. R. i dr. Nakazatelno pravo na Republika Bulgaria. Obschta chast. S., Siela), 2022, с. 571.

това се решава и въпросът за наказанието, като се съобразят предвидените общи и особени правила за неговото индивидуализиране. Дейността по определяне на наказанието е познавателен и логически процес, който може да бъде обяснен от гледна точка на когнитивната психология[2]. Тя се характеризира с три основни момента. Първият е съждението, което е най-обикновената форма на мисловен процес. Вторият е свързан с взимане на конкретно решение, при което субектът има повече от един възможни варианти за действие. Третият момент е разрешаване на конкретен проблем, който се характеризира като дейност по поставяне на конкретна цел и намиране на средства за нейното постигане.

Съдът трябва да съобрази предвидените императивни правила за определяне на наказанието и за всеки конкретен случай с оглед доказаните факти да наложи онова наказание (като най-тежка форма на държавна принуда), с което да постигне целите, определени в чл. 36, ал. 1 НК – както личната, така и генералната превенция.

Дейността по определяне на наказанието почива **на два основни принципа** – на **законоустановеност (законност)** и на **индивидуализация на наказанието**. И двата принципа се извеждат по тълкувателен път от разпоредбата на чл. 54, ал. 1 НК. Общото между тях е, че установяват изисквания, които трябва да бъдат спазени от съдилищата, за да е налице правилно и справедливо определено наказание. Те са важни и с оглед изискването за разглеждане на наказателното дело при съблюдаване на правото на справедлив процес.

Най-напред е необходимо да се обсъди принципът на законоустановеност, установен в цитираната по-горе норма. Чрез него законодателят е очертал границите (рамките) на съдебната дейност по определяне на наказанието. Въз основа на този принцип наказанието трябва да е в пределите на санкцията на съответната норма от Особената част на НК. Второ, при неговото определяне трябва да се спазят и правилата от Общата част на НК, включително и тези, ко-

---

[2] **Хаджийска, А.** Съдебните актове в наказателния процес. С., Сиела (Hadzhiyska, A. Sudebnite aktove v nakazatelnia process. S., Siela), 2019, с. 236, където са обяснени трите основни форми на когнитивната психология в дейността на съдилищата при постановяване на съдебните актове. Вж. също **Стърнбърг, Р.** Когнитивна психология. С., Изток-Запад (Sternburg, R. Kognitivna psihologia. S., Iztok-Zapad), 2012.

ито уреждат възможностите на съда при прилагането на определени институти на Общата част – приготовление (чл. 17 НК), опит (чл. 18 НК), съучастие (чл. 22 НК), съвкупност 23 – 25 НК и следващите относно рецидива (общ и специален).

Принципът на индивидуализация на наказанието също е закрепен в посочената разпоредба на чл. 54, ал. 1 НК. Съгласно това ръководно начало съдът е длъжен при определяне на наказанието да вземе предвид степента на обществена опасност на деянието и на дееца, вината, подбудите за неговото извършване и другите смекчаващи и отегчаващи отговорността обстоятелства. Това означава, че съдът трябва да съобрази количествения израз на осъщественото засягане на обществените отношения, обект на посегателство.

От своя страна, степента на обществена опасност на деянието се предопределя от няколко особености – тези, свързани с родовия и с непосредствения обект на посегателство; тези, отнасящи се до деянието или деянията на субекта; особености, свързани с настъпилите общественоопасни последици; особености според начина и средствата за извършване на престъплението, и други особености, при които е осъществено престъплението[3]. В процеса по определяне на наказанието е възможна от практически съображения диференциация на особеностите с оглед личността на дееца. Затова съдилищата често в своята практика изследват различни обстоятелства, които са свързани с миналото на дееца. Затова по наказателните дела се установява дали подсъдимият е осъждан, ако е осъждан, за какво престъпление и на какво наказание. Изследват се също обстоятелствата дали е трудово и обществено ангажиран и т.н. Съдилищата съобразяват и факти относно поведението на дееца по време на извършване на престъплението и веднага след неговото осъществяване, а също така и процесуалното му поведение по време на наказателното производство. Съществува и една друга група обстоятелства, от които зависи възможността съдът да направи прогноза за бъдещото развитие на подсъдимия. Става въпрос за особености на личността, семейната и приятелската среда и нагласата на дееца за труд. Съобразяването на тази подгрупа обстоятелства е свързано с отмерване на наказанието, съобразено с целите по чл. 36 НК. Не на последно

[3] **Стойнов, А.** Наказателно право. Обща част. С., Сиела (Stoinov, A. Nakazatelno parvo. Obschta chast. S., Ciela), 2019, с. 237 – 238.

място, при определяне на наказанието степента на обществена опасност на дееца зависи и от обстоятелства, свързани с особености относно семейното положение на лицето – дали е женен, има ли деца, ако има, колко и на каква възраст; обстоятелства, свързани със здравословното състояние на дееца. В някои случаи е възможно дори само едно такова обстоятелство да се прецени като изключително смекчаващо по 55, ал. 1 НК. Обстоятелства, свързани с материалното състояние на дееца, са от особено значение, когато се налагат имуществени санкции.

Във връзка със субективната страна на престъплението съдилищата събират доказателства и относно подбуди и други смекчаващи или отегчаващи отговорността обстоятелства. Подбудите са обстоятелства от субективната страна на престъплението, които се разглеждат наред с вината. Съществуват още четири групи обстоятелства, касаещи субективната страна и които се вземат предвид при индивидуализацията на наказанието. Първата група включва обстоятелства, свързани с формата, вида, разновидността на вината. Те практически дават възможност да се преценят формата и видът на вината. Например афектният умисъл, който е с важно значение при отмерване на наказанието[4]. Втората група обстоятелства са свързани с мотивите на дееца при извършване на деянието. Третата група включва обстоятелствата, свързани с целите на дееца. Когато целта е користна и е взета предвид от законодателя, тя ще е квалифициращо обстоятелство и ще се отрази на съставомерността на деянието. В същото време целите разкриват едно първоначално намерение у дееца като психическо отношение към обекта на посегателство, поради което винаги повишават степента на обществената опасност на извършеното. Четвъртата група обхваща обстоятелствата, свързани с емоционалното състояние на дееца. Особеното психическо състояние на дееца се взема предвид от съдилищата при индивидуализация на наказанието. То може да е отчетено от законодателя или не, като може и да е предизвикано от поведението на пострадалия. В тази връзка в съдебната практика от особено значение е доброто изследване на доказателствените средства, с които тези об-

[4] Вж. по този въпрос **Грошев, Ч.** Индивидуализация на наказанието. Теория и практика. С., Сиела (Groshev, Ch. Individualizacia na nakazanieto. Teoria i praktika. S., Ciela), 2015, с. 136.

стоятелства се установяват в процеса на доказване. Например фактите относно субективната страна на престъплението, в това число мотиви, цели, подбуди, се доказват освен чрез експертиза (психологично-психиатрична), и чрез свидетелски показания. В доктрината с основание се посочва, че такива показания дават най-често полицейските служители, тъй като те „стоят най-близко до факта на престъпното събитие и първи научават за него“[5]. Извършвайки оперативно-издирвателни действия, проверки по Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), охранителни мероприятия при действия по разследването, задържане на лица и др., те възприемат процесуално-релевантна информация, която на по-късен стадий от производството може да се окаже решаваща за изхода от него[6]. С оглед изложеното може да се направи извод, че законодателят е извел правила за определяне на наказанието, които да уточнят както вида, така и размера му по начин, който да е пропорционален на извършеното престъпно деяние, отчитайки всички обстоятелства при неговото осъществяване като факт от обективната действителност.

II. Индивидуализация на наказанието като съдебна дейност

Разгледана като вид дейност, индивидуализацията на наказанието е от изключителна компетентност на съдилищата. Единствено съдът може да определи вида и размера на наказанието, отчитайки всички специфики за конкретния случай. Поради тази причина този вид съдебна дейност е средството на държавата да конкретизира необходимата държавна мяра, която да се наложи на дееца. В съдебната практика се отбелязва, че „Индивидуализацията на наказанието е основен принцип при налагането му, по силата на който съдът е длъжен да го съобрази с индивидуалните особености на конкретния случай. Обстоятелствата, които следва да бъдат взети предвид, са тези, определящи конкретната тежест на извършеното престъпление и характеризиращи личността на дееца. Те обуславят по-голяма или по-малка степен на обществена опасност на извършеното, както и

[5] **Хаджийска, А.** Свидетелските показания на полицейски служители и практиката на съдилищата. – Общество и право (Hadzhiyska, A. Svidetelskite pokazania na polizeiskite slujiteli i praktikata na sudilishtata. – Obshtestvo i pravo), 2023, № 5 , с. 51.
[6] Пак там.

необходимостта от повече или по-малко интензивно въздействие върху извършителя с оглед постигане целите на генералната и специална превенции“ (Р. № 40 от 2.04.2021 г. по н. д. № 995/2020 г., III н. о. на ВКС). По отношение на този въпрос продължава да има актуално значение и ППВС № 7 от 1964 г., в което се обръща внимание на съдилищата за строго спазване на ППВС № 6 от 1961 г., като те не трябва да допускат „подценяването или надценяването на обстоятелствата, които определят обществената опасност на деянието и дееца“. Затова съдилищата са длъжни да съобразят за всяко конкретно наказателно дело характеристиките на отделното престъпление. Така в р. № 114 от 26.01.2021 г. по н. д. № 377/2020 г., III н. о. състав на ВКС посочва, че: „Във всеки конкретен случай следва да бъде преценена от решаващия съд степента на обществена опасност на извършеното като критерий за извод дали деянието съставлява престъпление или административно нарушение. Ако не се установява засягане на обществените отношения – обект на деянието, или това засягане е явно незначително, не е налице основен признак на престъплението, понеже деянието не е общественоопасно. Степента на обществена опасност на извършеното е обосноваваща вида на отговорността на извършителя в обсъжданите случаи – наказателна или административна“. Както отбелязва състав на ВКС в р. № 57 от 4.04.2019 г. по н. д. № 171/2019 г., II н. о.: „Индивидуализацията на наказанието е основен принцип за фиксиране на съдържанието на наказателната отговорност при съобразяване на специфичните особености на всеки случай. При определяне на наказанието се вземат предвид очертаните от чл. 54, ал. 1 от НК обстоятелства. Съучастническата престъпна дейност не задължава наказващия съд да наложи напълно еднакви по тежест наказания на извършителите, без да съобрази всички данни, относими към степента на обществена опасност на всеки от тях“. Индивидуализацията на наказанието като дейност трябва да се осъществи от независим и безпристрастен съдебен орган. Това означава производството, включително дейността по определяне на наказанието, да бъде извършено от съдебен състав, чиито членове са лица, „напълно независими от каквито и да било възможни влияния, които биха могли да породят съмнение в тяхната безпристрастност“ (в този смисъл р. № 10 от 12.03.2018 г. на АСпНС по в. н. о. х. д № 66/2018 г.).

III. Смекчаващи и отегчаващи отговорността обстоятелства

Индивидуализацията на наказанието като вид съдебна дейност е тясно свързана с отчитането на смекчаващите и отегчаващите отговорността обстоятелства. Последните се съобразяват от съда само ако не са взети предвид от законодателя при посочване на съответното престъпление (чл. 56 НК). Затова квалифициращите признаци на престъплението не могат да бъдат отчитани и като отегчаващи отговорността обстоятелства, „тъй като са елементи от състава на престъплението и са намерили отражение в санкционната част на съответната правна норма“[7]. По същия начин вината е признак от състава на престъплението и „съгласно нормата на чл. 56 от НК не може да бъде отчитана като отегчаващо или смекчаващо обстоятелство“ (вж. р. № 47 от 3.02.2022 г. на ВКС по н. д. № 54/2021 г., I н. о.).

Още в по-старата практика се посочва изрично, че обстоятелства извън състава на престъплението могат да се вземат предвид като отегчаващи или смекчаващи отговорността, когато те се отнасят до „характеристиката на дееца и се преценява обществената опасност на деянието и дееца“[8]. Затова ВКС неведнъж се е произнасял и е припомнял следното: „Безспорно положение в теорията и съдебната практика е, че обстоятелствата, визирани в състава, очертават в тяхната съвкупност онова типично общественоопасно деяние, което материалноправната норма запретява като престъпление от даден вид. Обусловената от тях ... обществена опасност на съответното престъпно посегателство е съобразена от закона при фиксиране на общоустановената в него санкция, поради което и същите не могат след това да се явят едновременно и като такива, определящи индивидуалната тежест на конкретното престъпление от този вид и следващото се за него наказание. Изведеното умозаключение, в съответствие с императивно установеното в чл. 56 НК, и приетото от доктрината и в правораздавателната дейност на съдилищата, се отнася за всички признаци от състава (обективни, субективни и такива свързани с особеностите на личността на дееца), и е правнозначимо за всеки основен, квалифициран или по-леко наказуем състав. Очертаната позиция не се опровергава от констатациите, че в много слу-

[7] Р. № 53 от 6.04.2021 г. на ВКС по н. д. № 123/2021 г., III н. о.
[8] Р. № 449 от 23.07.1974 г. по н. д. № 418/1974 г., I н. о. на ВС.

чаи посочените в състава признаци могат да бъдат дадени във варианти, чиито характерни особености оказват влияние върху конкретната степен на обществена опасност на престъпленията от даден вид, поради което и те следва да се вземат предвид при прилагане на чл. 54 от НК“[9].

По наказателни дела според съдилищата, „когато пияното състояние е елемент от престъпния състав, съгласно чл. 56 от НК, не може да се обсъжда на плоскостта на отегчаващите обстоятелства“ (вж. р. № 564 от 21.01.2010 г. на ВКС по н. д. № 636/2009 г., II н. о). „Критичността и разкаянието могат да се ценят като смекчаващи отговорността обстоятелства, но тяхното отсъствие не може да се цени като отегчаващо отговорността обстоятелство“ (вж. р. № 642 от 10.02.2009 г. на ВКС по н. д. № 674/2008 г., I н. о.). По друго дело (р. № 60147 от 26.01.2022 г. на ВКС по н. д. № 510/2021 г., III н. о. на ВКС) решаващият орган е имал възможността да посочи, че „...не употребата на алкохол като квалифициращ признак (когато тази употреба е довела до степен на алкохолно опиване не по-малко от 0,5 промила), а степента на алкохолна интоксикация може и следва да се разглежда като отегчаващо обстоятелство, когато създава такива предпоставки“. По друго дело (р. № 60192 от 6.01.2022 г. по н. д. № 991/2021 г., II н. о. на ВКС) също се припомня, че „Причиняването на смъртта на повече от едно лице е признак, който е определящ за квалификацията на деянието по съответния текст от НК. Следователно обстоятелството е взето от закона предвид при определяне на съответното престъпление, поради което не следва да бъде отчитано и като отегчаващо отговорността на подсъдимия“.

Очевидно въпросите относно смекчаващите и отегчаващите обстоятелства имат важно практическо значение, тъй като тяхното игнориране може да доведе до явна несправедливост на наложеното наказание, което е касационно основание за отмяна на постановения съдебен акт. Затова следва да се посочи като правилна съдебната практика, според която съдът „внимателно е обсъдил смекчаващите и отегчаващите отговорността обстоятелства и извън дейността му по индивидуализация на наказанието не са останали нито семейното му положение и обстоятелството, че е баща на две малолетни деца,

[9] Р. № 275 от 11.05.2010 г. на ВКС по н. д. № 222/2010 г., III н. о.; р. № 377 от 26.09.2011 г. на ВКС по н. д. № 1765/2011 г., III н. о.

нито факта на преместването на пострадалия извън пътното платно. Възрастта на подсъдимия (29 години) също не предполага допълнително смекчаване на наказателноправното му положение“ (вж. р. № 76 от 30.04.2019 г. на ВКС по н. д. № 286/2019 г., I н. о.).

В някои случаи е възможно отделни отегчаващи отговорността обстоятелства, които не се отразяват на правната квалификация на деянието, да водят до положение, при което е налице обществена опасност както на деянието, така и на неговия извършител. Например възможно е деецът да има множество предходни осъждания или да е причинил повече от едно увреждания, всяко от които да е с характеристиката на средна телесна повреда и т.н. Най-често в подобни хипотези житейската и правната логика изискват наказанието, което се определя, да бъде индивидуализирано по начин, който да налага изолирането на дееца от обществото за определен период от време, за да бъдат постигнати целите на наказанието. Правилното изследване на смекчаващите обстоятелства е от съществено значение, тъй като те са функция на задължението на държавните органи да са обективни и да събират наред с обвинителни доказателства и оправдателни такива (чл. 107, ал. 3 НПК). Така например в р. № 25 от 22.03.2019 г. по н. д. № 44/2019 г., I н. о. на ВКС подчертава, че при индивидуализацията на наказанието „предходните съдебни състави са отдали приоритет на генералната цел пред специалната по чл. 36 от НК, подценили са положителните данни за личността на подсъдимата и наличието на смекчаващи отговорността обстоятелства, които са многобройни и предполагат определянето на по-леко по вид наказание, тъй като в санкционната част на нормата по чл. 311, ал. 1 от НК не е предвиден минимум за наказанието лишаване от свобода“. В същото решение се отбелязва като неправилен подход несъобразяването на по-долната съдебна инстанция, че в случая „не се касае за личност с висока степен на обществена опасност и с трайни престъпни навици, че стореното от нея е инцидентна проява, макар и обществено опасна, и че не е довело до причиняване на вредни последици за освидетелстваната, чиито права, поради неучастието на защитник, в крайна сметка не са били засегнати съществено, тъй като постановения от Районния съд съдебен акт е в интерес на лицето“.

Според съдебната практика (р. № 29 от 26.02.2018 г. на ВКС по н. д. № 1260/2017 г., II н. о., НК) „престъпленията, осъществени в съучастие, са с по-висока степен на обществена опасност от тези, при които няма усложнения във връзка със субекта. Фактът, че престъпното посегателство е осъществено съвместно от три лица, не намира отражение в по-тежко квалифициращ деянието признак, поради което следва да бъде ценен като отегчаващо обстоятелство“. Правилно в р. № 38 от 26.03.2013 г. по н. д. № 2225/2012 г., III н. о. състав на ВКС отбелязва: „Недопустимо е минало осъждане на деца, което е основание за квалифициране на деянието в по-тежко наказуемо, отново при индивидуализиране на наказанието, което следва да се изтърпи, да се отчита като отегчаващо, включително и тогава, когато са налице влезли в сила предишни осъдителни присъди и наказанията по тях подлежат на групиране и определяне на общо наказание“.

Според трайната практика на ВКС данните от полицейските регистрации на подсъдимия не трябва да се отчитат от съда като утежняващо обстоятелство. В този смисъл е и р. № 90 от 4.06.2019 г. по н. д. № 350/2019 г., I н. о. на ВКС.

Обратно се подхожда, когато се установят повече от един квалифициращи признака. Така според р. № 134 от 24.03.2010 г. по н. д. № 25/2010 г., I н. о. на ВКС „наличието на повече квалифициращи обстоятелства е отегчаващо отговорността и е критерий за нейната степен, а не за правната квалификация. За приложението на чл. 66, ал. 1 от НК не е достатъчно да са налице само материалноправните предпоставки, визирани в закона“.

IV. Определяне на наказанието по чл. 55 НК

Съгласно действащата редакция на чл. 55 НК съдилищата определят наказанието под най-ниския предел или го заменят с друго, по-леко наказание при изключителни или многобройни смекчаващи обстоятелства, когато и най-лекото, предвидено в закона наказание се окаже несъразмерно тежко.

Под *изключително смекчаващо отговорността* обстоятелство се разбира такова, което е оказало много и необичайно силно

въздействие при вземане на решението за извършване на деянието[10]. Такова обстоятелство може да е състоянието на физиологичен афект, когато това обстоятелство не е предвидено като квалифициращ признак в състава на престъплението. *Многобройни смекчаващи обстоятелства* ще има, когато те са повече от обичайния брой и които също оказват огромно въздействие върху взимане на решението за осъществяване на престъпното деяние[11].

Нормата на чл. 55 НК кореспондира с чл. 35, ал. 3 и чл. 54, ал. 1 НК, които регламентират съответствие и законоустановеност на наложеното наказание с извършеното престъпление. При прилагането на тази разпоредба съдилищата определят наказанието в пределите на санкцията съгласно чл. 54, ал. 1 НК. Когато се установи в конкретен случай наличието на изключителни или многобройни смекчаващи обстоятелства, тоест налице е значително по-ниска степен на обществена опасност спрямо тази на престъпления от същия вид, законодателят е преценил, че и най-лекото наказание се явява несъразмерно тежко[12]. Според доктрината изключителни обстоятелства са налице например при хипотеза, в която деецът е осъществил престъплението принудително, без това да изключва наказателната отговорност, преклонна възраст; тежка бременност на подсъдимата и т.н.[13]. Видно от изричното правило на чл. 55 НК, когато санкцията от Особената част на НК има специален минимум, съдът е длъжен да определи наказанието под него, но не по-малко от най-ниския размер за съответното наказание в Общата част на НК. Когато наказанието е глоба, съдът може да слезе под най-ниския предел най-много с една втора (арг. чл. 55, ал. 2 НК). Когато липсва установен минимум на наказанието в санкцията от нормата на Особената част на НК, съдът заменя наказанието със следващото по-леко по вид. Съдът задължително заменя доживотния затвор с лишаване от свобода от петнадесет до двадесет години (чл. 55, ал. 1, т. 2, б. а) НК), докато лишаването от свобода, когато не е предвиден най-ниският предел – с пробация, а за непълнолетните – с пробация или обществено порицание (чл. 55, ал. 1, т. 2 б. б) НК). Съдът заменя пробацията с глоба

---

[10] **Стойнов, А.** Цит. съч., с. 515.
[11] Пак там.
[12] В този смисъл вж. **Марков, Р. и др.** Цит. съч., с. 584.
[13] Пак там, с. 584 – 585.

от сто до петстотин лева (чл. 55, ал. 1, б. в) НК). Съдът може да приложи разпоредбите на чл. 55 и в следните случаи: при опит – поради недовършеността на престъплението, като съобрази и обстоятелствата по чл. 18, ал. 2 (чл. 58, б. а) НК); при помагачество – когато степента на участие на дееца в престъплението е малка (чл. 58, б. б) НК).

Интерес представлява и обобщаването на практиката на съдилищата във връзка с приложението на чл. 55 НК. Според р. № 35 от 10.02.2003 г. на ВКС по н. д. № 628/2002 г., II н. о. „за приложение на чл. 55 НК, съдът освен всичко друго, посочено в закона, трябва да отговори и на въпроса дали и най-лекото, предвидено в закона наказание е несъразмерно тежко при конкретно установената степен на обществена опасност на деянието и на дееца“. По друго дело (р. № 23 от 2.04.2021 г. по н. д. № 909/2020 г., III н. о.) състав на ВКС посочва: „За да се приложи разпоредбата на чл. 55 от НК, е необходимо наличието на две кумулативни изисквания – от една страна, да са налице изключителни или многобройни смекчаващи отговорността обстоятелства, а от друга, и най-лекото, предвидено в закона за конкретното престъпление наказание, да е несъразмерно тежко на извършеното“. Определянето на наказание под предвидения минимум поначало е възможно, но то се прилага като изключение в случаите, когато установените индивидуализиращи обстоятелства могат да бъдат определени като многобройни или някое от тях като изключително по смисъла на чл. 55 НК (р. № 16 от 16.02.2010 г. по н. д. № 624/2009 г., II н.о. на ВКС). В същия смисъл в друго решение (р. № 26 от 21.01.2010 г. по н. д. № 679/2009 г., I н.о. на ВКС) се отбелязва, че „ако съдът приема, че е приложима хипотезата на чл. 55, ал. 3 НК, това следва изрично да е аргументирано“. Но „продължителността на процеса, надхвърлящ критериите за „разумен срок“ по смисъла на чл. 6 от ЕКПЧ, макар и да носи характеристиките на изключителност, само по себе си не може да доведе до приложението на чл. 55 от НК, защото законът изисква наличието и на втората кумулативно дадена предпоставка за приложението на института на смекчената наказателна отговорност – несъразмерност на най-леката предвидена в закона наказателна санкция. Разглеждането на делото от разширени състави означава разширяване на гаранциите за постигане на задачите на НПК, визирани в чл. 1 от същия, поради което и в този смисъл по-широките гаранции не могат да бъдат оп-

ределяни като недостатък на постановения съдебен акт“ – р. № 50 от 10.03.2009 г. по н. д. № 734/2008 г., I н. о. на ВКС.

V. Определяне на наказание при алтернативно и кумулативно предвидени санкции

Съгласно разпоредбата на чл. 57, ал. 1 НК, когато в особената част на кодекса е предвидена възможност за извършеното престъпление да бъде наложено едно измежду две или повече наказания, съдът определя най-подходящото по вид и размер, като се ръководи от правилата на предходните членове. В случаите, когато в особената част на НК е предвидена възможност за дадено престъпление да бъдат наложени едновременно две или повече наказания, съдът, като се ръководи от правилата на Общата част за определяне на наказанието, определя размера на всяко едно от тях така, че те в своята съвкупност да отговарят на целите, посочени в чл. 36 (ал. 2 НК).

Разпоредбата на чл. 57 НК урежда *две хипотези*.

Едната е свързана с наличието на алтернативни санкции, посочени в нормата от Особената част на НК. При нея преценката за необходимостта от прилагане на института по чл. 55 НК се прави и спрямо алтернативното наказание. Това означава, че съдът трябва да изследва смекчаващите и отегчаващите отговорността обстоятелства както с оглед определяне на вида, така и с оглед определяне на размера на наказанието. По същество той ще извърши един мисловен и оценъчен процес в работата по индивидуализация на наказанието. Съдът преценява дали в съвкупност наложените наказания ще постигнат целите на наказанието, поради което „при алтернативни санкции съдът може да определи при смекчаващи вината обстоятелства и максимума на по-лекото по вид наказание, предвидено в закона за извършеното престъпление“ (вж. р. № 107 от 14.II.1972 г. по н. д. № 1497/71 г., III н. о.).

Втората хипотеза се отнася за кумулативно предвидени санкции. Тук съдът е длъжен да прецени отново налице ли са предпоставките по чл. 55 НК и при положителен отговор да редуцира всички наказания, предвидени в нормата на Особената част на НК[14]. В същия смисъл в р. № 13 от 14.02.2019 г. по н. д. № 24/2019 г., I н. о. на

[14] Пак там, с. 585.

ВКС се посочва, че „...при хипотезата на кумулативна санкция по чл. 57, ал. 2 НК (включваща две или повече наказания, които се налагат задължително) съдът, като се ръководи от правилата на предходните членове, определя размера на всяко едно от тях, така че те в своята съвкупност да отговарят на целите, посочени в чл. 36 НК. Процесът на индивидуализация на комплексната санкция не може да бъде разкъсван". В р. № 28 от 11.01.2024 г. по н. д. № 635/2023 г., I н. о. се приема, че „При едновременно предвидени две или повече наказания (кумулативна санкция), едното от които е лишаване от свобода, ръководейки се от разпоредбите на чл. 57, ал. 2 от НК съдът определя размера на всяко едно от тях така, че в своята съвкупност като комплексна санкция да отговарят на целите по чл. 36 от НК. След това намалява само размера на наказанието лишаване от свобода с една трета. По този начин поощрителната норма на чл. 58а, ал. 1 от НК засяга единствено наказанието лишаване от свобода от всички възможни кумулативно предвидени наказания в комплексната санкция".

VI. Определяне на наказанието по чл. 58а НК

Съгласно чл. 58а НК при постановяване на осъдителна присъда в случаите по чл. 373, ал. 2 от Наказателнопроцесуалния кодекс съдът определя наказанието лишаване от свобода, като се ръководи от разпоредбите на Общата част на НК и намалява така определеното наказание с една трета (чл. 58а, ал. 1 НК). В случаите по чл. 57, ал. 1 НК, когато съдът определи като най-подходящо по вид наказанието доживотен затвор без замяна, не го налага, а наказанието доживотен затвор заменя с лишаване от свобода от двадесет до тридесет години (чл. 58а, ал. 2 НК). Съдът определя размера на наказанието лишаване от свобода в пределите на най-ниския минимален размер и най-високия максимален размер на наказанието лишаване от свобода, определено при условията на ал. 2 и наказанието лишаване от свобода, предвидено в Особената част на кодекса (чл. 58а, ал. 3 НК). В случаите, когато едновременно са налице условията по ал. 1 – 3 на чл. 58а НК и условията на чл. 55 НК, съдът прилага само чл. 55 НК, ако е по-благоприятен за дееца (чл. 58а, ал. 4 НК). Тези правила не се прилагат за предвидените в Особената част на НК наказания по чл. 37, ал. 1, т. 2 – 11 НК (чл. 58а, ал. 5 НК).

Посочената разпоредба регламентира начина на определяне на наказанието, когато наказателното производство е протекло по правилата на Глава двадесет и седма НПК – по реда на съкратеното съдебно следствие по чл. 371, т. 2 НПК. Прилагането на чл. 58а НК не се допуска, когато съкратеното съдебно следствие е протекло по т. 1 на чл. 371 НПК. В същия смисъл е р. № 88 от 7.08.2019 г. на ВКС по н. д. № 351/2019 г., III н. о., в което съдът подчертава изрично и че „когато съдебното производство по делото не е проведено под формата на съкратено съдебно следствие, се изключва изобщо възможността за прилагане на разпоредбата на чл. 58а от НК на самостоятелно основание, която е приложима само в производството по глава 27 от НПК“.

Разглеждането на наказателни дела по реда на съкратеното съдебно следствие е диференцирана процедура, при която се постига бързина на наказателното производство при спазване на процесуалните гаранции за правото на защита на обвиняемия[15]. Признаването изцяло на фактите, изложени в обстоятелствената част на обвинителния акт, и съгласието на обвиняемия да не се събират доказателства за тези факти, се отчита от законодателя като предпоставка за получаване на т. нар. „бонус“ при определяне на неговото наказание[16]. В такъв случай, когато съдът установи, че признанието се подкрепя от събраните в досъдебното производство доказателства, той с определение обявява, че при постановяване на присъдата ще ползва така направеното признание, без да събира доказателства за фактите, изложени в обстоятелствената част на обвинителния акт, като съдът, ако постанови осъдителна присъда, определя наказанието при условията на чл. 58а от Наказателния кодекс (чл. 373, ал. 2 НПК). Следователно съдът е ограничен от признатите факти и не може да решава други въпроси освен тези извършено ли е деянието,

---

[15] Вж. **Чинова, М., Г. Митов.** Кратък лекционен курс по наказателнопроцесуално право. С., Сиела (Chinova, M., G. Mitov. Kratuk lekcionen kurs po nakazatelnoprocesualno parvo. S., Ciela), 2021, с. 612.

[16] Вж. р. № 93 от 15.05.2019 г. по н. д. № 336/2019 г., II н. о. на ВКС, в което се посочва, че с цел преминаване към диференцирана процедура по Глава двадесет и седма от НПК „подсъдимият следва да направи доброволно и недвусмислено признание на фактите от деянието, описани в обстоятелствената част на обвинителния акт – чл. 371, т. 2 НПК.“

подсъдимият участвал ли е в него, съставлява ли същото престъпление и каква е неговата правна квалификация. След като даде отговор на тези въпроси, той е длъжен да индивидуализира наказанието по съответните правила[17]. Препращането в процесуалната разпоредба към материалния закон е основание в теорията да се говори за процесуален аспект на чл. 58а НК[18]. На обратното становище е съдебната практика. Според р. № 105 от 5.03.2012 г. по н. д. № 201/2012 г., I н. о. на ВКС „процесуалните норми по дефиниция определят реда, по който се извършва наказателното производство, докато материалноправните норми определят съставите на престъпленията и налаганите за тях наказания. Обстоятелството, че диференцираната процедура по Гл. XXVII от НПК предвижда в случай на реализиране на хипотезата на чл. 373, ал. 2 от НПК, наказанието да се наложи от съда при условията на чл. 58а от НК, не променя характера на последната норма и не я прави процесуална, тъй като същата се намира в общата част на НК и урежда определянето на наказание“.

Законодателното решение за прилагане на чл. 58а НК при признание на фактите, изложени в обстоятелствената част на обвинението по чл. 371, т. 2 НПК, е подложено на критики в доктрината. Според проф. Р. Марков то води до определяне на наказание, което не отговаря на принципа за съответствие на наложеното наказание на извършеното престъпление[19]. Според него по този начин се забравя „фундаментална постановка на материалното наказателно право, поради което прилагането на чл. 58а НК в този случай е „тежък компромис, или по-точно – недопустимо отклонение от тези основни постановки и принципи на материалното наказателно право“[20]. Но тази теза по мое мнение не може да бъде споделена, защото тя почива на единствения аргумент, че препращащата разпо-

---

[17] **Хаджийска, А.** Цит. съч., с. 111, където авторът посочва, че при постановяване на осъдителна присъда ще се наложи наказание, което следва да се намали с 1/3.

[18] **Марков, Р. и др.** Цит. съч., с. 588, където е прието, че определяне на наказанието по чл. 58а НК има процесуални, а не фактически основания.

[19] Повече по този въпрос вж. **Марков, Р.** Наказанието при съкратеното съдебно следствие – коренът на проблема и възможните решения (Markov, R. Nakazanieto pri sukratenoto sudebno sledstvie – korenut na problema i vuzmozjnite reshenia), 2019 (https://news.lex.bg/ наказанието-при-съкратеното-съдебно/).

[20] Пак там.

редба на чл. 373, ал. 2 НПК противоречи на изискването за съразмерно (пропорционално) определяне на наказанието. Тя не отчита обстоятелството, че препращайки към чл. 58а НК, законодателят не дерогира общите и особените правила за определяне на наказанието, коментирани по-горе. За съдилищата те остават императивни и в този смисъл трябва да ги приложат, когато индивидуализират наказанието за всеки конкретен случай, включително като отчитат смекчаващите и отегчаващите отговорността обстоятелства.

Препращането към чл. 58а НК е „бонифициране“ на обвиняемия за направеното признание, което е отчетено от самия законодател като смекчаващо отговорността му обстоятелство за това, че е съдействал за провеждането на съкратено съдебно следствие и ефективно правораздаване. Посоченото становище на проф. Р. Марков отчита начина на формулиране на разпоредбата на чл. 58а НК, която като че ли по-скоро урежда процесуални действия на съда, но следва да се съобрази това, че приложното поле на чл. 372, ал. 4 НПК и чл. 373, ал. 3 НПК е свързано с обстоятелства, които очертават признаци от престъпния състав на деянието, каквито са конкретните: време, място, обстановка, начин на извършване на деянието, пострадало лице, размер на вреди и др. Трябва да се съобрази обстоятелството, че при съкратеното съдебно следствие по чл. 371, т. 2 НПК съдилищата не разполагат с процесуалната възможност да събират доказателства и да установяват друга, различна от очертаната фактология с обвинителния акт. Така според р. № 100 от 23.05.2019 г. по н. д. № 323/2019 г., II н. о. на ВКС „диференцираната процедура изисква и допуска позоваване на материалите от досъдебното производство в тяхната съвкупност при постановяване на определението по чл. 372, ал. 4 от НПК. След този момент фактите по обвинението се считат за установени и доказателствата и доказателствените средства са изпълнили предназначението си. Изразеното от подсъдимия съгласие с фактите имплицитно включва съгласие с направените от прокуратурата фактически изводи от събраните на досъдебното производство материали и за съда съществува забрана да ги интерпретира самостоятелно. Възможността за приобщаване по реда на чл. 283 от НПК на протоколи за разпит и експертни заключения е регламентирана в чл. 373, ал. 1 от НПК само при съкратена процедура по чл. 371, т. 1 НПК, но не и при такава по чл. 371, т. 2 от НПК“. По същия

начин по друго дело ВКС приема, че процедурата по чл. 371, т. 2 НПК е свързана с признаване на всички факти, изложени в обстоятелствената част на обвинителния акт, като в замяна на благоприятното третиране на подсъдимия по реда на чл. 58а от НК той се е лишил от възможността да оспорва правнозначимите обстоятелства, определящи правната квалификация и съставомерността на деянието. Първостепенният съд е длъжен да приеме в мотивите си именно признатите от подсъдимия факти[21].

Дискусионен остава обаче въпросът дали съдилищата са свободни и могат да установяват факти, свързани с индивидуализацията на наказанието, по-конкретно налице ли са условията по чл. 53 НК или някои смекчаващи или отегчаващи отговорността обстоятелства. Според едното становище тези обстоятелства не могат да се установяват в съдебното следствие, тъй като такова не се провежда. Освен това изричният текст на чл. 371, т. 2 НПК предвижда обвиняемият да признание изцяло фактите, изложени в обстоятелствената част на обвинителния акт[22]. Спред друго становище няма пречка да се проведе съкратено съдебно следствие, в което да се установят допълнителни обстоятелства чрез събиране на доказателства за тях, свързани с индивидуализацията на наказанието или института на чл. 53 НК. В този смисъл е р. № 59 от 7.01.2021 г. по н. д. № 39/2020 г., II н. о. на ВКС, съгласно което „при съкратеното съдебно следствие могат да бъдат установявани факти и обстоятелства, свързани с индивидуализацията на наказанието на подсъдимия. Изключена е обаче възможността за установяване и противопоставяне на нови и/или различни съставомерни факти, несъвместими с признатите от подсъдимия фактически положения по обвинителния акт или надхвърлящи изложената фактология по обвинителния акт. Аргументите във връзка с обективните и субективни признаци на престъпния състав и обоснованата от тях правна квалификация не могат да разширяват рамките на обстоятелствената част на обвинителния акт. Разпоредбата на чл. 343а, ал. 1, б. „б“, респ. б. „г“ НК намира приложение и в случаите, когато с оглед получените при пътното произшес-

[21] Р. № 31 от 21.02.2018 г. по н. д. № 60/2018 г., III н. о. на ВКС.

[22] **Чинова, М., Г. Гатев.** Съкратеното съдебно следствие по НПК. Практически проблеми. С., Сиела (Chinova, M., G. Gatev, Sukratenoto sudebno sledstvie po NPK. Prakticheski problemi. S. Ciela), 2009, с. 42 – 43.

твие тежки поражения, водещи до неминуема смърт, не са били налице реални перспективи за запазване на живота на пострадалия/те, ако по делото се установи, че към момента на оказване на помощта той/те (или някой от тях) е бил жив. Ключово за правилното прилагане на този привилегирован състав е разбирането, че оказаната на всеки пострадал помощ оправдава приложението му, стига към момента на оказването на помощта пострадалият да е проявявал признаци на живот". Именно този подход на съдилищата се споделя и в настоящата студия по следните съображения. Първо, той съответства на разбирането, възприето в ТР № 2 от 2002 г. на ОСНК на ВКС, съгласно което непосочването на условията за прилагане на чл. 53 НК или някои смекчаващи или отегчаващи обстоятелства не е съществено процесуално нарушение, като последните могат да бъдат изяснени в съдебното следствие. Второ, според т. 8 на ТР № 1 от 2009 на ОСНК на ВКС „е недопустимо компетентният орган (първоинстанционен или въззивен съд) по свой почин или по искане на страните да събира доказателства за факти, несъвместими с обстоятелствената част на обвинителния акт. Но няма пречка именно *„в тези предели* (*курсивът мой – на автора)* да се установяват и противопоставят правопроменящи и правопогасяващи обстоятелства, свързани с приложимия материален закон, с предпоставките и съдържанието на наказателната отговорност"[23].

По въпроса за определяне на наказанието при съкратеното съдебно следствие по чл. 371, т. 2 НПК българските съдилища са имали възможността да се произнесат неколкократно. Така например в р. № 51 от 18.04.2019 г. по н. д. № 146/2019 г., I н. о. на ВКС решаващият състав посочва следното: „Законодателната техника за определяне на наказанието на призналия фактите в обстоятелстве-

[23] Вж. повече т. 8, където ОСНК на ВКС приема следното: „В обсега на същите са излагане на съображения за необходимост от приложение на относимите основни институти на наказателното право; очертаване на аргументи за обективните и субективни признаци на престъпния състав и обоснованата от тях правна квалификация, визирана в особените норми на наказателния кодекс; релевиране на възражения за наказателна неотговорност и погасителна давност; предлагане на доводи за индивидуализация на санкционните последици. Всичко това обаче е възможно при условие, че е съвместимо с фактологията по обвинителния акт и не внася съществени изменения в нейните очертания...".

ната част на обвинителния акт подсъдим в хипотезата на съкратено съдебно следствие по чл. 371, т. 2 и сл. НПК не дерогира общите правила на чл. 54 и сл. НК за неговата индивидуализация. Подсъдимият само получава привилегията при осъждане да бъде смекчено наказанието му лишаване от свобода или да не бъде наложено едно от двете най-тежки наказания – доживотен затвор без замяна или доживотен затвор. Съдът при определянето му следва да съобрази наличните смекчаващи и отегчаващи вината му обстоятелства с оглед разпоредбите на чл. 54, ал. 2 и чл. 55, ал. 1 – 3 НК, като при наличие на многобройни или изключително/и смекчаващи следва да избере най-благоприятния вариант било по чл. 58а, ал. 1 НК, или по чл. 58а, ал. 4 във вр. с чл. 55 НК. Касационната проверка на тази му преценка е относима към касационното основание по чл. 348, ал. 1, т. 1 НПК за правилното приложение на закона, а когато наложеното наказание съответства на обществената опасност на деянието и дееца, е в обхвата на касационното основание по чл. 348, ал. 1, т. 3 НПК“.

По друго дело (р. № 81 от 4.09.2019 г. по н. д. № 207/2019 г., II н. о. на ВКС) решаващият орган приема, че „разглеждането на делото по реда на Глава двадесет и седма от НПК изключва по закон налагането на най-тежкото наказание, каквото е доживотният затвор без право на замяна. Съобразно с разпоредбата на чл. 373, ал. 2 НПК, съдът е длъжен да определи наказанието при условията на чл. 58а НК“[24]. „Изборът на доживотния затвор като най-подходящо наказание е въпрос, от една страна, на преценка за изключителна тежест на извършеното престъпление, надхвърляща тази, посочена в дефиницията по чл. 93, т. 7 НК, а от друга – е резултат от направен извод за изключително висока лична обществена опасност на дееца и невъзможност по отношение на него целите на наказанието по чл. 36 НК да бъдат постигнати с налагането на друго по вид наказание.“

Същевременно е недопустимо съдът да откаже разглеждане на делото по реда на Глава 27 НПК с „мотиви, базиращи се на тежестта на престъплението, намерила отражение в настъпилите общественоопасни последици и в предвидените наказателни санкции, на личната опасност на дееца (предходни осъждания, характеристични данни), на фактическа и правна сложност на делото“[25]. Този

[24] Р. № 81 от 4.09.2019 г. на ВКС по н. д. № 207/2019 г., II н. о.
[25] Р. № 73 от 10.02.2012 г. на ВКС по н. д. № 3136/2011 г., III н. о.

извод е верен, защото чл. 58а НК задължително трябва да се приложи от съдилищата, тъй като представлява привилегия, компенсираща подсъдимия заради направеното от него признание и отказ от общия ред за разглеждане на делото.

Във връзка с обсъжданите въпроси намира приложение и ТР № 2 от 19.06.2015 г. по т. д. № 2/2015 г. на ОСНК на ВКС, с което са дадени задължителни указания относно начина на определяне на наказанието, когато при съкратеното съдебно следствие съдилищата прилагат материалноправната разпоредба на чл. 58а НК. Изведените указания са следните:

Първо, когато след провеждане на съкратено съдебно следствие по реда на чл. 371, т. 2 от НПК съдът реши да определи наказанието доживотен затвор, пределите на заменящото го наказание лишаване от свобода се определят по чл. 58а, ал. 2 и ал. 3 НК.

Второ, когато след провеждане на съкратено съдебно следствие по чл. 371, т. 2 НПК съдът реши да определи измежду алтернативно предвидените наказания лишаване от свобода, трябва да го индивидуализира по реда на чл. 58а, ал. 1 НК.

Трето, когато престъплението е извършено в периода от 10.04.2009 г. до 09.04.2010 г. включително, при действие на забраната по чл. 369а НПК, непозволяваща провеждането на съкратено съдебно следствие за престъпления, при които умишлено е причинена смърт, тежка телесна повреда и когато деецът е бил в пияно състояние, съдът извършва преценка за по-благоприятен закон по смисъла на чл. 2, ал. 2 НК измежду действалите през периода различни норми на чл. 58а НК (ред., ДВ, бр. 27/ 2009 г. или ред., ДВ, бр. 26/2010 г.). Когато престъплението е извършено в периода от 10.04.2010 г. до 27.05.2010 г. включително, при действие на забраната по чл. 369а НПК, съдът прилага чл. 58а НК в актуалната му редакция (ДВ, бр. 26/ 2010 г.).

VII. Съотношение между чл. 58а и чл. 55 НК

Съгласно чл. 58а, ал. 4 НК, в случаите, когато едновременно са налице условията по ал. 1 – 3 и условията на чл. 55 НК, съдът прилага само чл. 55 НК, ако той е по-благоприятен за дееца. Понятието „по-благоприятен за дееца закон“ в тази хипотеза се изяснява в практиката. Когато за конкретно престъпление е предвидено нака-

зание без специален минимум, по-благоприятен за дееца се оказва чл. 55 НК. Приложението на чл. 55 НК е и по-благоприятен закон за подсъдимия, когато са предвидени по-леки наказания, за които чл. 58а НК не се отнася.

Според практиката на ВКС „правилата на чл. 55 НК се прилагат не само при наличието на многобройни или изключителни смекчаващи обстоятелства, но е необходимо да е налице кумулативната предпоставка на посочената разпоредба, а именно – и най-лекото предвидено в закона наказание да се явява несъразмерно тежко“[26].

По дело, при което за съответното престъпление е предвидено наказание лишаване от свобода със специален минимум, съдът е изследвал приложението на коя от двете разпоредби – тази на чл. 58а или чл. 55 НК, ще доведе до по-благоприятно положение за обвиняемия. Така в р. № 238 от 30.01.2019 г. по н. д. № 1107/2018 г., III н. о. ВКС се посочва следното: „Когато производството пред първата инстанция е протекло по реда на гл. XXVII, в хипотезата на чл. 371, т. 2 НПК, съдът на основание чл. 373, ал. 2 НПК е длъжен при постановяване на осъдителна присъда да определи наказанието при условията на чл. 58а НК, като съгласно ал. 4 на чл. 58а НК, в случаите, когато едновременно са налице условията на ал. 1 и условията на чл. 55 НК, съдът прилага само чл. 55, ако е по-благоприятен за дееца“.

Доброто познаване на правилата за определяне на наказанието е от съществено практическо значение. То включва както правилното квалифициране на отделни обстоятелства като смекчаващи и отегчаващи отговорността, така и преценката за наличието или липсата на тяхната многобройност и/или изключителност, което да обуслови прилагането на чл. 58а, ал. 4 във вр. с чл. 55 НК. В практиката не са малко случаите, при които прокурори и защитници навеждат доводи за несправедливо определяне на наложеното наказание, което е основание за отмяна на постановения съдебен акт и неговото ревизиране в наказателната му част. В подкрепа на изложеното е следният пример:

Производството пред първа инстанция е протекло по реда на съкратеното съдебно следствие по чл. 372, ал. 4 във вр. с чл. 371, т. 2 НПК, поради което наказанието е определено по правилата на чл.

[26] Р. № 11 от 17.06.2019 г. по н. д. № 1117/2018 г., III н. о. на ВКС.

58а НК. Предмет на наказателното дело е опит за убийство по основния състав (чл. 115 във вр. с чл. 18, ал. 1 НК), като производството е приключило през 2018 г., тоест преди влизане в сила на действащата разпоредба на чл. 369а НПК[27]. Първоинстанционният и въззивният съд са преценили, че наказанието е определено правилно и справедливо, като съдилищата са приложили чл. 58а, ал. 4 във вр. с чл. 58, б. а) и чл. 55, ал. 1, т. 1 НК. Наказанието е индивидуализирано по общите правила, отчитайки спецификите за конкретния случай, като същото е редуцирано с една трета.

В своята дейност и двете съдебни инстанции са отчели, че в конкретния случай са налице основания за приложението на чл. 58а, ал. 4 във вр. с чл. 55 НК, тъй като според тях съществуват многобройни смекчаващи отговорността обстоятелства. По делото е установено, че подсъдимият е с чисто съдебно минало, млада възраст, изразил е дълбоко съжаление за извършеното още в досъдебната фаза, като наред с това той се характеризира като личност с ниска степен на обществена опасност. Двете съдебни инстанции са приложили разпоредбата на чл. 18, ал. 2 НК, като са преценили високата степен, в която подсъдимият е осъществил намерението си да лиши от живот пострадалия, причинявайки седем отделни наранявания, използване на втори нож след счупването на първия, както и причината, поради която деянието е останало недовършено заради оказване на своевременна квалифицирана медицинска помощ. ВКС също така установява, че в своята дейност първоинстанционният и въззивният съд са преценили правилно съвкупността от смекчаващи отговорността обстоятелства. Същите според върховната инстанция са многобройни, който извод налага приложение на чл. 58а, ал. 4 във вр. с чл. 55 НК. Той се солидаризира с твърдението, че са налице и отегчаващи отговорността на подсъдимия обстоятелства, но те не променят извода за многобройност на смекчаващите обстоятелства.

Считам, че тази практика е законосъобразна. Обсъденият пример има за цел да докаже, че познаването на правилата за определяне на наказанието и съвкупната оценка на едни или други обстоятелства по конкретно наказателно производство обезпечават постановяването на правилни съдебни актове[28].

---

[27] Вж. ДВ, бр. 83 от 2019 г.

[28] Р. № 122 от 13.06.2019 г. по н. д. № 498/2019 г., I н. о. на ВКС.

В някои случаи грешките могат да се допуснат единствено от въззивния съд и това да бъде констатирано едва от върховната инстанция. Така например в конкретен случай ВКС констатира, че „второинстанционният съд е изразил несъгласие с изводите на окръжния съд за наличие на многобройни смекчаващи обстоятелства, изразяващи се в чистото съдебно минало на подсъдимия, добрите характеристични данни, изразеното съжаление за стореното и като е приел, че в случая разпоредбата на чл. 55 НК е неприложима, е завишил основното и съпътстващото наказания, като е игнорирал отразените в обвинителния акт фактически данни за съпричиняване при настъпилия вредоносен резултат от страна на пострадалия“[29].

Въпросите относно приложение на чл. 58а НК са от значение и за възможността да се приложи институтът на условното осъждане (условното отлагане на изтърпяване на наложеното наказание) по чл. 66 НК. Последните не са анализ на настоящата студия, но за пълнота на изложението следва да се отбележи, че при решаване въпроса за отлагане изпълнението на наложеното наказание по реда на чл. 66 НК съдилищата трябва да имат предвид не само личността на подсъдимия, но и конкретната обществена опасност на престъплението и дали с отлагането на наказанието биха се постигнали целите на чл. 36 НК. (В този смисъл са актуални все още указанията, дадени с р. № 37 от 09.06.1983 г. на ОСНК на ВС.)

[29] Р. № 68 от 10.06.2019 г. по н. д. № 255/2019 г., III н. о. на ВКС.

ЕКОЛОГИЧНО ПРАВО

DOI 10.69085/ntp20257219

МЕЖДУНАРОДНИ МНОГОСТРАННИ И ДВУСТРАННИ СПОРАЗУМЕНИЯ ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ РАДИОАКТИВНО ЗАМЪРСЯВАНЕ С УЧАСТИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

проф. д.н. Георги Пенчев

Пловдивски университет, България

Резюме: Това научно изследване е посветено на международните многостранни и двустранни споразумения по опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване с участието на Република България. Разгледани са правните мерки по тези споразумения. В заключението са направени някои по-общи изводи от разгледаната правна уредба.

Ключови думи: международни споразумения, радиоактивно замърсяване, Република България

INTERNATIONAL MULTILATERAL AND BILATERAL AGREEMENTS ON PROTECTION OF THE ENVIRONMENT FROM RADIOACTIVE POLLUTION WITH THE PARTICIPATION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Prof. DSc. Georgi Penchev

University of Plovdiv, Bulgaria

Abstract: This scientific study is dedicated to the international multilateral and bilateral agreements on environmental protection from radioactive pollution with the participation of the Republic of Bulgaria. The legal measures under these agreements are examined. In the conclusion, some more general conclusions are drawn from the reviewed legal regulation.

Key words: International Agreements, Radioactive Pollution, Republic of Bulgaria

Увод

Международноправната защита на околната среда от радиоактивно замърсяване при използването на ядрената (атомната) енергия и превоза на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци е един от актуалните екологични проблеми. В контекста на все по-осезаемото изменение на климата в глобален мащаб развитието на атомната енергетика може да се окачести като своеобразен буфер в прехода от постепенно прекратяване на използването на изкопаеми горива към доминиращо използване на възобновяеми енергийни източници за производство на електрическа енергия.

С настоящото научно изследване се цели подпомагане на учени, практикуващи специалисти-еколози и обучавани лица в изучаването и анализа на международноправния режим на опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване. Във връзка с това по-нататък ще бъдат разгледани накратко някои многостранни и двустранни международни споразумения в разглежда-

ната област с оглед на правните мерки, предвидени в тях. Двустранните международни споразумения в разглежданата област ще бъдат обособени по азбучен и хронологичен ред съобразно наименованието на държавата или международната организация, с която са сключени от Република България и годината на сключването им. От една страна, по-голямо внимание по отношение на международните многостранни споразумения ще бъде отделено на тези правни мерки, които вменяват задължения за държавите участнички в светлината на участието на Република България в тях. От друга страна, по-голямо внимание ще бъде обърнато само върху тези действащи международни двустранни споразумения в разглежданата област, които са обнародвани в ДВ, а необнародваните само ще бъдат споменати и няма да бъдат разгледани подробно.

От систематична гледна точка международното екологично право може да бъде обособено в 2 части – обща и специална. Общата му част включва тези международни споразумения, които имат по-цялостно значение за опазването на околната среда. Специалната му част е посветена на опазването на отделните природни ресурси и на дейности, оказващи значително въздействие върху околната среда, в случая – на дейности по опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване при използването на ядрената (атомната) енергия и превоза на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци. В контекста на тази систематика, настоящото научно изследване може да се окачестви като отделно подразделение на специалната част на международното екологично право.

Настоящото научно изследване е съобразено с международноправната уредба в сила към 12.08.2025 г.

I. Международни многостранни споразумения по опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване с участието на Република България

1. Конвенция за учредяване на Европейска организация за ядрени изследвания (Париж, 1.07.1953 г.)

Тази конвенция е ратифицирана (с измененията и допълненията ѝ от 1967 г. – б. а.) от Република България със закон от

3.06.1999 г. (ДВ, бр. 53 от 1999 г.). Тя е в сила за нашата страна от 11.06.1999 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 62 от 9.07.1999 г.

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) учредяването на Европейската организация за ядрени изследвания (чл. I); б) основните цели на тази организация (чл. II); в) условията за присъединяване към организацията от други държави (чл. III); г) органите за управление на тази организация, а именно Съвет на организацията и генерален директор на съответната лаборатория (чл. IV); д) състава и функциите на Съвета на тази организация (чл. V); е) генералните директори и персонала на лабораториите (чл. VI); ж) паричните вноски на държавите участнички (чл. VII); з) сътрудничеството с ЮНЕСКО[1] и други организации (чл. VIII); и) статута на юридическо лице на Европейската организация за ядрени изследвания (чл. IX); й) решаването на споровете (чл. XI); к) неизпълнението на задълженията по конвенцията (чл. XIII); л) правната възможност за разпускане на организацията (чл. XIV).

Извършени са *изменения и допълнения* на разглежданата конвенция, приети на 36-ата сесия на Съвета на организацията (Женева, 14.12.1967 г.), които са в сила от 17.01.1971 г., а за Република България от 11.06.1999 г.

1.1. Финансов протокол, приложен към Конвенцията за учредяване на Европейска организация за ядрени изследвания (Париж, 1.07.1953 г.)

Този протокол е ратифициран (с измененията и допълненията му от 1954 г. и 1970 г. – б. а.) от Република България със закон от 3.06.1999 г. (ДВ, бр. 53 от 1999 г.). Той е в сила за нашата страна от 11.06.1999 г. и е обнародван в ДВ, бр. 62 от 9.07.1999 г.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по протокола, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) бюджета на Европейската организация за ядрени изследвания (чл. 1); б) допълнителния бюджет на организацията (чл. 2);

[1] Става дума за Организацията на ООН за образование, наука и култура.

в) Финансовия комитет на организацията (чл. 3); г) вноските на държавите участнички (чл. 4); д) паричните единици за плащане на вноските (чл. 5); е) правната възможност за Съвета на организацията да създаде оборотен капитал (чл. 6); ж) правната възможност за Съвета на тази организация да приеме Финансов правилник на организацията (чл. 7); е) счетоводството и контрола (чл. 8).

Към протокола фигурира едно ненаименовано приложение, свързано с вноските, които трябва да правят отделните държави участнички.

Извършени са следните *изменения и допълнения* на протокола: а) Изменения и допълнения, приети на 1-ата сесия на Съвета на организацията (Женева, 8.10.1954 г.), в сила от 8.10.1954 г., а за Република България от 11.06.1999 г.; б) Изменения и допълнения, приети на 45-ата сесия на Съвета на организацията (Женева, 22.12.1970 г.), в сила от 17.01.1971 г., а за Република България от 11.06.1999 г.

1.2. Протокол за привилегии и имунитети на Европейската организация за ядрени изследвания (ЦЕРН) (Женева, 3.11.2004 г.)

Този протокол е ратифициран от Република България със закон от 23.08.2006 г. (ДВ, бр. 72 от 2006 г.). Той е в сила за нашата страна от 22.02.2007 г. и е обнародван в ДВ, бр. 20 от 6.03.2007 г.

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по протокола, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) юридическия статут на Европейската организация за ядрени изследвания (ЦЕРН) като международно юридическо лице (чл. 2); б) неприкосновеността на терен, сгради и помещенията на организацията (чл. 3); в) неприкосновеността на архивите и документите на тази организация (чл. 4); г) имунитета от правна процедура и изпълнително производство на същата организация (чл. 5); д) освобождаването от данъци, такси и мита на организацията (чл. 6); е) свободното разпореждане с финансови средства от тази организация (чл. 7); ж) официалните комуникации (чл. 8); з) привилегиите и имунитетите на представителите на държавите, участнички в организацията (чл. 9); и) привилегиите и имунитетите на служителите на тази организация (чл. 10); й) социалното

осигуряване на служителите на организацията (чл. 11); к) привилегиите и имунитетите на Генералния директор на организацията (чл. 12); л) предмета и границите на имунитетите по членове 9, 10 и 12 (чл. 13); м) сътрудничеството между Европейската организация за ядрени изследвания (ЦЕРН) и компетентните органи на държавите, участнички в протокола (чл. 14); н) сигурността и обществения ред на държавите участнички (чл. 15); о) уреждането на споровете от частен характер (чл. 16); п) уреждането на споровете между държавите, участнички в протокола (чл. 17); р) уреждането на споровете между държавите, участнички в протокола, и Европейската организация за ядрени изследвания (ЦЕРН) (чл. 18); с) уреждането на споровете в Международния арбитражен съд на държавите участнички (чл. 19); т) правната възможност за сключването на допълнителни споразумения, свързани с прилагането на този протокол между организацията и отделни държави участнички (чл. 20).

2. Устав на Международната агенция за атомна енергия (Ню Йорк, 26.10.1956 г.)

Този устав е ратифициран от Република България с Указ на Президиума на Народното събрание № 168 от 20.04.1957 г. (Изв., бр. 34 от 1957 г.). Той е в сила за нашата страна от 17.08.1957 г. и не е обнародван.

Основната цел на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) е очертана в чл. II от устава, където е указано, че тя се стреми към постигането на „по-бързо и по-широко използване на атомната енергия за поддържането на мира, здравето и просперитета в целия свят“, като гарантира, че предоставяната от нея помощ няма да бъде използвана за насърчаване на военни цели. В чл. XX фигурират дефиниции на три правни термина, както следва: „Терминът „специален делящ се материал“ означава плутоний-239; уран-233; уран, обогатен с изотопи 235 или 233; всеки материал, съдържащ едно или повече от горепосочените вещества; и такова друго разделяне на материал, който може да се определя от време на време от Управителния съвет; терминът „специален делящ се материал“ обаче не включва източника на материала“ (т. 1); Тер-

минът „уран, обогатен с изотопи 235 или 233“ означава уран, съдържащ изотопи 235 или 233, или и двата заедно, в такива количества, че съотношението (abundance ratio) (т.е. „коефициента на изобилие“ – б. а.) на сумата от тези изотопи към изотопа 238 е по-голямо от изотопното съотношение 235 до изотопа 238 в естествения уран“ (т. 2); Терминът „изходен материал“ означава уран с изотопно съдържание в такова съотношение, в което те се намират в природния уран; уран, обеднен на изотоп 235; торий; всяко от горните вещества под формата на метал, сплав, химикал съединение или концентрат; всеки друг материал, съдържащ такъв или няколко от горепосочените вещества в такава концентрация, че от време на време времето ще бъде определяно от Управителния съвет; и такъв друг материал, който от време на време ще се определя от Управителния съвет“ (т. 3).

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по Устава, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) функциите на МААЕ (чл. III); б) членския ѝ състав (чл. IV); в) Общото събрание (Генералната конференция) на агенцията (чл. V); г) Управителния съвет на тази агенция (чл. VI); д) персонала на агенцията (чл. VII); е) обмена на информация (чл. VIII); ж) снабдяването с материали (чл. IX); з) услугите, оборудването и техническите средства (чл. X); и) проектите на тази агенция (чл. XI); й) гаранциите на агенцията (чл. XII); к) възстановяване на разходите, понесени от членовете на тази агенция (чл. XIII); л) финансите на агенцията (чл. XIV); м) привилегиите и имунитетите на тази агенция (чл. XV); н) връзката на МААЕ с другите организации (чл. XVI); о) решаването на споровете (чл. XVII); п) внасянето на изменения в Устава и условията за напускане на членството в тази агенция (чл. XVIII); р) преустановяването на привилегиите на членовете на агенцията (чл. XIX).

Към разглеждания устав фигурира едно приложение, озаглавено „Подготвителен комитет“[2].

---

[2] Вж. относно Устава на Международната агенция за атомна енергия от 1956 г., напр.: **Бесецкая, Н., В. Шарикова.** Правовая природа международного сотрудничества государств в области использования атомной энергии в мирных целях. – Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D.

Извършени са следните *изменения и допълнения* на този устав: а) Изменение на чл. VI, т. „А“, подточка 3 (4.10.1961 г.), което е ратифицирано от Република България с Указ на Президиума на Народното събрание № 378 от 8.09.1962 г. (Изв., бр. 74 от 1962 г.), в сила е за нашата страна от 31.01.1963 г. и е обнародвано в Изв., бр. 74 от 14.09.1962 г.; б) Изменение на чл. VI (28.09.1970 г.), което е ратифицирано от Република България с Указ на Държавния съвет № 1627 от 28.07.1973 г. (ДВ, бр. 61 от 1973 г.), в сила е за нашата страна от 1.06.1973 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 36 от 10.05.1974 г.; в) Изменение на чл. VI, т. „А“, подточка 1 (27.09.1984 г.), което е ратифицирано от Република България с Указ на Държавния съвет № 3221 от 25.09.1986 г. (ДВ, бр. 77 от 1986 г.), в сила е за нашата страна от 28.12.1989 г. и е необнародвано в ДВ; г) Изменения и допълнения, приети с резолюции GC(43)RES/19 и GC(43)RES/8 на Ге-

---

Экономические и юридические науки. Новополоцк (Besetskaya, N., V. Sharikova. Pravovaya priroda mezhdunarodnogo sotrudnichestva gosudarstv v oblasti ispolyzovania atomnoy эnergii v mirnыh tselyah. – Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. D. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. Novopolotsk), 2022, № 6, 82 – 83; **Колосов, Ю.** Ответственность в международном праве. 2. изд. Москва: Статут (Kolosov, Yu. Otvetstvennosty v mezhdunarodnom prave. 2. izd. Moskva: Statut), 2014, 184 – 186; **Andrés, G.** The International Atomic Energy Agency's Safeguards System. – International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional. Bogota, 2008, № 11, 94 – 95; **Bechhoefer, B.** Negotiating the Statute of the International Atomic Energy Agency. – International Organization. Cambridge (UK), 1959, Vol. 13, № 1, Winter, 38 – 59; **Clayton, S. Jr.** The International Atomic Energy Agency: An Expanding Role in the Past-Chernobyl WorldPast-Chernobyl World. – North Carolina Journal of International Law. Chapel Hill (NC, USA), 1987, Vol. 12, № 2, Spring, 269 – 272; **Gorove, S.** Humanizing the Atom: Establishment of the International Atomic Energy Agency. – New York Law School Law Review. New York, 1957, Vol. 3, Issue 3, July, 245 – 279; **Jankowitsch-Prevor, O.** The Normative Role of the International Atomic Energy Agency, Legal Basis and Legal Sources. – In: Nuclear Energy Agency. International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook. 10th Anniversary of the International School of Nuclear Law. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2010, 13 – 30; **Nathanson, E.** International Management of Radioactive Waste. – Boston College Environmental Affairs Law Review. Boston (MA, USA), 1976, Vol. 5, Issue 2, 369 – 370; **Szasz, P.** The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency. Vienna: International Atomic Energy Agency, 1970, 71 – 91.

нералната конференция на Международната агенция за атомна енергия (1.10.1999 г.), които са ратифицирани от Република България със закон от 31.07.2002 г. (ДВ, бр. 77 от 2002 г.) и са необнародвани в ДВ[3].

3. Устав на Агенцията за ядрена енергия към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), приет с Решение на Съвета на ОИСР (Париж, 20.12.1957 г., в сила от 1.02.1958 г., изм. и доп.)

Този устав е ратифициран от Република България със закон от 11.12.2020 г. (ДВ, бр. 107 от 2020 г.). Той е в сила за нашата страна от 01.01.2021 г. и е обнародван в ДВ, бр. 3 от 12.01.2021 г.

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по устава, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) учредяването на Агенция за ядрена енергия към ОИСР (чл. 1); б) определянето на органите за управление на тази агенция, и по-специално Управителен комитет за ядрена енергия (наричан по-долу за краткост „Управителен комитет“) и неговите помощни органи и Секретариат (чл. 2); в) компетентността на Управителния комитет (чл. 3); г) правомощията и основните функции на Агенция за ядрена енергия към ОИСР (чл. 4 – 8); д) правомощията и основните функции на Управителния комитет и Секретариата на Агенцията, както и начина на вземане на решения на Управителния комитет (чл. 9 – 15)[4].

---

[3] Буди недоумение обстоятелството, че текстът на Устава на Международната агенция за атомна енергия не е обнародван в ДВ и че някои от изменения и допълненията му са обнародвани, а други не са.

[4] Вж. за повече подробности относно Устава на Агенцията за ядрена енергия към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие от 1957 г., например **Лебедева, Ю.** Агентство по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития: правовой статус, научно-исследовательские проекты, международное сотрудничество. – Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Право. Санкт-Петербург, 2024, Т. 15, Выпуск 3 (Lebedeva, Yu. Agentstvo po yadernoy energii Organizatsii ekonomicheskogo sotrudnichestva i razvitia: pravovoy status, nauchno-issledovatelyskie proekty, mezhdunarodnoe sotrudnichestvo. – Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. Sankt-Peterburg, 2024, T. 15, Vipusk 3), 847 – 864.

4. Спогодба за привилегиите и имунитетите на Международната агенция за атомна енергия (Виена, 1.07.1959 г.)

Тази спогодба е ратифицирана от Република България с Указ на Президиума на Народното събрание № 56 от 25.01.1968 г. (ДВ, бр. 8 от 1968 г.), с резерва по раздели 26 и 34. Резервата гласи: „Народна република България не се смята обвързана от предписанията на раздели 26 и 34 от спогодбата. Народна република България счита, че спор по тълкуването и приложението на спогодбата може да бъде отнесен пред Международния съд само след като спорещите за всеки отделен случай предварително са дали съгласие за това. Тази уговорка се отнася и до раздел 34, който предвижда, че заключението на Международния съд ще се признае от страните като решаващо“. Резервата по отношение на раздел 34 е оттеглена със закон от 27.01.1994 г. (ДВ, бр. 8 от 1994 г.).

Спогодбата е в сила за нашата страна от 17.07.1968 г. и не е обнародвана. Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по спогодбата, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) правния статус на МААЕ (чл. II); б) имуществото, фондовете и активите на тази агенция (чл. III); в) средствата за връзка с агенцията (чл. IV); г) представителите на държавите, членове на МААЕ (чл. V); д) длъжностните лица на тази агенция (чл. VI); е) експертите, командировани от агенцията (чл. VII); ж) злоупотребата с привилегиите на държава, член на МААЕ (чл. VIII); з) пропуските на длъжностните лица на тази агенция (чл. IX); и) решаването на споровете (чл. X); й) тълкуването на разпоредбите на спогодбата (чл. XI); к) влизането в сила, измененията и допълненията на разглежданата спогодба (чл. XII)[5].

[5] Вж. относно Спогодбата за привилегиите и имунитетите на Международната агенция за атомна енергия, например **Gorove, S.** Privileges and Immunities of International Atomic Inspectors. – Fordham Law Review. New York, 1970, Vol. 38, Issue 3, 498 – 504.

5. Виенска конвенция за гражданската отговорност за ядрена вреда (Виена, 21.05.1963 г.)

Тази конвенция е ратифицирана от Република България със закон от 27.07.1994 г. (ДВ, бр. 64 от 1994 г.). На практика нашата страна се присъедини към конвенцията с две декларации под формата на отделни разпоредби от този закон. Съгласно чл. 2 от закона „Отговорността на експлоатиращия ядрена инсталация за щетите от една ядрена авария се ограничават до равностойността на петнадесет милиона специални права на тираж на Международния валутен фонд“, а съгласно параграф единствен от допълнителните му разпоредби, „Република България ще прилага разпоредбите на Виенската конвенция от деня на нейното ратифициране преди влизането ѝ в сила (за нашата страна – б. а.)“.

Виенската конвенция е в сила за нашата страна от 24.11.1994 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 76 от 20.09.1994 г., попр., бр. 91 от 4.11.1994 г. В чл. I, § 1 фигурират дефиниции на редица правни понятия, сред които могат да бъдат споменати: „Експлоатиращ“ по отношение на ядрена инсталация означава лице, назначено или признато от държавата, в която се намира инсталацията, като експлоатиращ тази инсталация“ (б. „c“); „Ядрено гориво“ означава всеки материал, който е способен да произвежда енергия чрез самоподдържаща се ядрена верижна реакция на делене“ (б. „f“); „Радиоактивни продукти или отпадъци“ означава всеки радиоактивен материал, получен при производството или използването на ядрено гориво, или всеки материал, станал радиоактивен под действието на облъчване, свързано с производството или използването на ядрено гориво, с изключение на радиоизотопите, които са достигнали краен етап на производство, така че са станали годни за използване за всякакви научни, медицински, земеделски, търговски или промишлени цели“ (б. „g“); „Ядрен материал“ означава: I) ядрено гориво, освен естествен или обеднен уран, способен да произвежда енергия чрез самоподдържаща се ядрена верижна реакция на делене извън ядрен реактор самостоятелно или в комбинация с друг материал; и II) радиоактивни продукти или отпадъци“ (б. „h“); „Ядрен реактор“ означава всяка инсталация, съдържаща ядрено гориво, разположено по такъв начин, че в него може да протече самоподдържаща се ядрена

верижна реакция на делене без допълнителен източник на неутрони“ (б. „i“); „Ядрена инсталация“ означава: I) всеки ядрен реактор с изключение на реактор, с който е оборудвано морско или въздушно транспортно средство, за да се използва като източник на енергия за придвижване на това транспортно средство или за всяка друга цел; II) всеки завод, използващ ядрено гориво за производство на ядрен материал, или всеки завод за обработка на ядрен материал, включително заводи за преработка на облъчено ядрено гориво; и III) всяка инсталация, където се съхранява (складира) ядрен материал с изключение на складирането, свързано с превоза на такъв материал; при условие че държавата, в която се намира инсталацията, може да определи, че няколко ядрени инсталации на един и същи експлоатиращ, които са разположени на една и съща площадка, се смятат за една ядрена инсталация“ (б. „j“); „Ядрена вреда“ означава: I) смърт, всяка телесна повреда или всяка загуба или повреда на имущество, която е предизвикана или е резултат на радиоактивните свойства или на комбинация от радиоактивните свойства с токсични, експлозивни или други опасни свойства на ядрено гориво или радиоактивни продукти или отпадъци в ядрената инсталация, или на ядрен материал, идващ от инсталацията, произведен в нея или постъпващ в нея; II) всяка друга загуба или вреда, възникнала по този начин или явяваща се резултат от това, когато и доколкото е предвидена в закона на компетентния съд; III) ако това е предвидено в законите на държавата, в която се намира инсталацията, смърт, всяка телесна повреда или всяка загуба или повреда на имущество, която е предизвикана или е резултат на друго йонизиращо лъчение от какъвто и да е друг източник на радиация, намиращ се в ядрената инсталация“ (б. „k“); „Ядрена авария“ означава всеки факт или поредица от факти от един и същи произход, които причиняват ядрена вреда“ (б. „l“). Същевременно в чл. I, § 2 е установено изключение от приложния обхват на конвенцията по отношение на малки количества ядрен материал от определена държава, ако: „a) максималните граници за изключване на такива количества са определени от Съвета на управляващите на Международната агенция за атомна енергия; и b) всяко изключване от държавата, в която се намира инсталацията, е в рамките на тези граници“, като тези максимални граници периодично се преразглеждат от Съвета на управляващите на тази агенция.

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) предпоставките за отговорността на експлоатиращия ядрената инсталация за ядрена вреда (чл. II); б) задължението на експлоатиращия ядрената инсталация да предоставя на превозвача сертификат от застрахователя или от негово име, или от друг финансов гарант, предоставящ финансова гаранция, изискваща се съгласно чл. VII (чл. III); в) абсолютната отговорност на експлоатиращия ядрената инсталация за ядрена вреда (чл. IV); г) правната възможност за ограничаване на гражданската отговорност на експлоатиращия ядрената инсталация за ядрена вреда до размер, не по-малък от 5 милиона щатски долара (чл. V); д) погасителната давност за обезщетение за ядрена вреда (чл. VI); е) задължението за експлоатиращия ядрената инсталация „да поддържа застраховка или друга финансова гаранция, покриваща неговата отговорност за ядрена вреда, в такъв размер, вид и при такива условия, каквито са определени от държавата, в която се намира инсталацията“ (чл. VII); ж) задължението естеството, формата и размерът на обезщетението за ядрена вреда, както и справедливото разпределение на обезщетението да се определят от закона на компетентния съд на държавата участничка (чл. VIII); з) правната възможност за държавите участнички да уредят в законодателството си здравната застраховка, социалната застраховка, социалното осигуряване, обезщетението за трудова злополука или обезщетението за професионално заболяване да включват и обезщетение за ядрена вреда (чл. IX); и) правото на експлоатиращия ядрената инсталация на регресен иск: „a) ако такова право е изрично предвидено в писмен договор; или b) ако ядрената авария е резултат на действие или бездействие с намерение да се причини вреда – срещу физическото лице, което е действало или бездействало с такова намерение“ (чл. X); й) юрисдикцията на съдилищата на държавите участнички при ядрена авария (чл. XI); к) признаването на съдебните решения по искове за обезщетение при ядрена авария (чл. XII); л) прилагането на конвенцията и националното атомно законодателство, свързано с нея „без дискриминация въз основа на гражданство, постоянно или временно местожителство“ (чл. XIII); м) забраната

за „позоваване на юрисдикционни имунитети, съгласно нормите на националното законодателство или международното право, когато бъде предявен иск съгласно тази конвенция пред съдилищата, които са компетентни в съответствие с чл. XI“ (чл. XIV); н) задължението за държавите участнички да „вземат необходимите мерки за осигуряване на свободно превеждане на обезщетението за ядрена вреда, на лихвите и съдебните разноски, определени в тази връзка от съда, на застрахователните и презастрахователните премии, както и на средствата, предоставяни от застраховка, презастраховка или друга финансова гаранция, или на средствата, предоставяни от държавата, в която се намира инсталацията, съгласно тази конвенция в националната валута на договарящата се страна, на чиято територия е нанесена вредата, и на договарящата се страна, на чиято територия ищецът има обичайното си местожителство, а що се отнася до премиите и плащанията по застраховки или презастраховки – във валутите, определени в застрахователния или презастрахователния договор“ (чл. XV); о) забраната за определено лице да има „право на обезщетение съгласно тази конвенция до размера, в който то е било вече обезщетено за същата ядрена вреда в съответствие с друга международна конвенция за гражданска отговорност в областта на атомната енергия“ (чл. XVI); п) задължението за държавите участнички да предоставят на Генералния директор на Международната агенция за атомна енергия копие от своите нормативни актове, свързани с предмета на тази конвенция (чл. XIX, § 2)[6].

[6] Вж. за повече подробности относно Виенската конвенция за гражданската отговорност за ядрена вреда от 1963 г., например **Божанов, С.** Международно-правни актове в областта на околната среда. Русе: Печатна база при Русенския университет „Ангел Кънчев“ (Bozhanov, S. Mezhdunarodnopravni aktove v oblastta na okolnata sreda. Ruse: Pechatna baza pri Rusenskia universitet „Angel Kanchev“), 2004, 299 – 230; **Борисова, О.** Правно регулиране на риска в ядрената енергетика. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“ (Borisova, O. Pravno regulirane na riska v yadrenata energetika. Varna: VSU „Chernorizets Hrabar“), 2018, 75 – 76; **Handrlica, J., M. Novotna.** The Vienna convention on civil liability for nuclear damage: past, evolution and perspectives. – Tribuna Juridică=Juridical Tribune – Review of Comparative and International Law. Bucharest, 2018, Vol. 8, Special Issue, October, 48 – 63; **Hariharan, A.** India's Nuclear Civil Liability Bill and Supplier's Liability: One Step Towards

5.1. Съвместен протокол за прилагане на Виенската конвенция и Парижката конвенция (Виена, 21.09.1988 г.)

Ратифициран е от Република България със закон от 27.07.1994 г. (ДВ, бр. 64 от 1994 г.). Той е в сила за нашата страна от 24.11.1994 г. и е обнародван в ДВ, бр. 76 от 20.09.1994 г., попр., бр. 91 от 4.11.1994 г.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по съвместния протокол, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) задължението за експлоатиращия ядрена инсталация по Виенската конвенция за гражданска отговорност за ядрена вреда от 21 май 1963 г. и за експлоатиращия ядрена инсталация по Парижката конвенция за гражданска отговорност в областта на атомната енергия от 29 юли 1960 г. да отговарят за ядрена вреда по съответната от двете конвенции (чл. II); б) задължението при възникване на ядрена авария в ядрена инсталация отговорността за ядрена вреда да се носи съгласно разпоредбите на съответната от двете конвенции, по която страна е държавата, на чиято територия е разположена ядрената инсталация (чл. III); в) задължението членове I до XV на Виенската конвенция да се прилагат по отношение на договарящите се страни в този протокол, които са страни в Парижката конвенция, така както между страните във Виенската конвенция, а членове I до XIV на Парижката конвенция да се прилагат по отношение на договарящите се страни в този протокол,

---

Modernizing the Outdated International Nuclear Liability Regime. – William & Mary Environmental Law and Policy Review. Williamsburg (VA, USA), 2011, Vol. 36, Issue 1, 232; **Leopardi, M.** International Law and Ocean Nuclear Power Plants in the Arctic. – The International Journal of Marine & Coastal Law. Leiden, 2024, Vol. 39, Issue 4, November, 734-735; **Malone, L.** The Chernobyl Accident: A Case Study in International Law Regulating State Responsibility for Transboundary Nuclear Pollution. – Columbia Journal of Environmental Law. New York (NY, USA), 1987, Vol. 12, № 2, 227 – 229; **Novotna, M., J. Handrlica.** Playing with Fire at the Zaporizhzhia Nuclear Power Plant and the Challenges for International Nuclear Law in Central Europe. – Bratislava Law Review. Bratislava, 2024, Vol. 8, № 2, 65 – 70.

които са страни във Виенската конвенция, така както между страните в Парижката конвенция (чл. IV)[7].

6. Споразумение между страните по Северноатлантическия договор за сътрудничество в областта на атомната информация (Париж, 18.06.1964 г.)

Ратифицирано е от Република България със закон от 7.12.2005 г. (ДВ, бр. 102 от 2005 г.). То е в сила за нашата страна от 3.03.2006 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г. В чл. IX фигурират следните дефиниции на правни понятия: „атомно оръжие“ означава всяко устройство, използващо атомна енергия, без неговите транспортни или тягови средства (ако тези средства са отделни и делими части от устройството), което е основно предназначено за използване като оръжие, оръжеен прототип или устройство за изпитване на оръжия или за разработката на оръжия, оръжейни прототипи и устройства за изпитване на оръжия“ (б. „a“); „атомна информация“, предоставяна от правителството на Съединените американски щати по това споразумение, означава информация, обозначена като „Поверителна“ или „Бивша поверителна“ от правителството на Съединените американски щати“ (б. „b“).

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) задължението за правителството на САЩ периодически да предоставя на Организацията на Северноатлантическия договор и държавите членки атомна информация в съответствие с разпоредбите на това споразумение, ако това правителство прецени, че такова едно съдействие укрепва и не представлява неразумен риск за отбраната и сигурността на тази държава (чл. I); б) задължението за съответната държава, членка на Северноатлантическия договор, да предоставя, доколкото счита за необходимо, на Организацията на Северноатлантическия договор, включи-

[7] Вж. за повече подробности относно Съвместния протокол за прилагане на Виенската конвенция и Парижката конвенция от 1988 г., например **Божанов, С.** Цит. съч., 299 – 230.

телно на нейните военни и граждански структури, както и на другите държави, членки на тази организация, собствена атомна информация от видовете, предвидени в това споразумение, като редът и условията за предоставяне на информация на останалите държави членки следва да бъдат предмет на отделни споразумения, които трябва да бъдат еднакви или сходни с реда и условията по разглежданото споразумение (чл. II); в) задължението за правителството на САЩ да предоставя на Организацията на Северноатлантическия договор, включително на нейните военни и граждански структури, както и на държавите членки, поискали атомна информация във връзка с функциите си при мисии на НАТО, такава атомна информация, за която това правителството смята, че е необходима за: аа) разработка на планове за отбрана; бб) обучение на личния състав за използване на атомни оръжия и за защита от такива оръжия, както за други приложения на атомната енергия; вв) оценка на възможностите на потенциалните неприятели за употреба на атомни оръжия и други приложения на атомната енергия; гг) разработка на преносни системи, съвместими с пренасяните от тях атомни оръжия (чл. III); г) задълженията: аа) правителството на САЩ да извършва сътрудничеството по това споразумение в съответствие с приложимото законодателство на тази държава; бб) задължението за това правителство да не прехвърля атомни оръжия, неядрени части на атомни оръжия или неядрени части на атомни оръжия, при които са използвани поверителни данни; вв) атомната информация, предоставяна от правителството на САЩ по това споразумение, да бъде използвана единствено за изготвяне и изпълнение на отбранителните планове и дейности на НАТО, както и за разработка на преносни системи в общ интерес на Организацията на Северноатлантическия договор (чл. IV); д) задълженията: аа) спрямо атомната информация, предоставяна по разглежданото споразумение, да се прилагат всички мерки за сигурност по съответните правила и процедури на НАТО, договореностите за сигурност и националното законодателство на държавите членки, а при опазване на атомната информация Организацията на Северноатлантическия договор или нейните държави членки да не прилагат „при никакви обстоятелства“ стандарти за сигурност, по-малко стриктни от предвидените в правилата за сигурност на

НАТО и в другите договорености за сигурност, действащи към датата на това споразумение; бб) създаването и координацията на програма за сигурност във всички граждански и военни структури на НАТО да се извършва с пълномощията на Северноатлантическия съвет в съответствие с процедурите, предвидени в договореностите за сигурност; вв) предоставянето на атомната информация от правителството на САЩ по това споразумение да се извършва през съществуващите канали за предаване на атомна информация и по канали, които могат да бъдат договорени впоследствие; гг) атомната информация, предоставяна или обменяна по това споразумение, да не бъде предоставяна или обменяна от Организацията на Северноатлантическия договор или лица под нейна юрисдикция с неоторизирани лица или (с изключение на изрично предвиденото в ал. 5 от този член) извън юрисдикцията на горепосочената организация; дд) ако правителството на Съединените американски щати изрично не е посочило друго, атомната информация, предоставена от САЩ на Организацията на Северноатлантическия договор, да бъде съобщавана от Организацията на Северноатлантическия договор на нейните държави членки, доколкото е необходимо за изпълнение на функциите им по мисии на НАТО, при условие че в рамките на отделната държава членка разпространението на въпросната атомна информация се ограничава само до конкретните лица, имащи отношение към мисиите на НАТО, за които е необходима съответната информация, като държавите членки трябва да приемат, че атомна информация, получена от Организацията на Северноатлантическия договор или на друго основание по това споразумение, не може да се предава на неоторизирани лица или извън юрисдикцията на получаващата държава членка, но информацията може да бъде предоставяна на Организацията на Северноатлантическия договор или – с разрешението на правителството на САЩ – на други държави членки, за които такава информация е необходима във връзка с функциите им по мисии на НАТО (чл. V, алинеи 1 – 5); е) правните възможности за правителството на САЩ: а) да определя рамките, в които може да се разпространява атомната информация, предоставена на Организацията на Северноатлантическия договор или на държавите

членки; б) да определя категориите лица с право на достъп до такава информация; в) да налага други ограничения относно разпространяването на информацията, каквито сметне за необходими (чл. VI); ж) задълженията: а) за държавата, получила атомна информация по това споразумение, да я използва единствено за целите, посочени в споразумението, като всички открития или изобретения в резултат на владеенето на такава информация от получаващата страна или лица под нейната юрисдикция се предоставят на правителството на САЩ за отбранителни цели безвъзмездно при условия, каквито могат да бъдат допълнително уговорени и да се опазват в съответствие с разпоредбите на чл. V от това споразумение; б) за държавите членки информацията, получена по разглежданото споразумение, да се прилага или използва на отговорност на получаващата държава, като предоставящата държава не поема задължения за каквито и да било обезщетения или гаранции във връзка с приложението или използването на информацията (чл. VII).

Към разглежданото споразумение фигурира едно секретно техническо приложение, което е разсекретено на 10.05.2000 г.

7. Конвенция относно гражданската отговорност при превоз на ядрени материали по море (Конвенция NUCLEAR) (Брюксел, 17.12.1971 г.)

Тази конвенция е ратифицирана от Република България със закон от 13.10.2004 г. (обн. ДВ, бр. 94 от 2004 г., в сила от 22.10.2004 г.). Тя е в сила за нашата страна от 3.03.2005 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 93 от 22.11.2005 г. Конвенцията е относима главно към опазването на морската среда като компонент на околната среда от радиоактивно замърсяване. Тя се разглежда в настоящото научно изследване по систематични съображения.

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на морската среда като компонент на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) задължението за държавите участнички да освобождават от отговорност за щети, причинени от ядрен инцидент, всяко лице, което по силата на международна конвенция или национално законодателство, приложими

в областта на морския транспорт, би могло да бъде подведено под такава отговорност, ако: а) операторът на ядрената инсталация е отговорен за такива щети по силата на Парижката или Виенската конвенции[8]; или b) операторът на ядрената инсталация е отговорен за такива щети по силата на национално законодателство, регулиращо отговорността за такива щети, при условие че това законодателство е във всички отношения толкова благоприятно за лицата, които могат да претърпят щети, колкото която и да е от двете конвенции – Парижката или Виенската (чл. 1); б) задължението за тези държави освобождаването от отговорност по чл. 1 да се прилага и по отношение на щети, причинени от ядрен инцидент: „а) на самата ядрена инсталация или на всяко имущество на местоположението на такава инсталация, което се използва или ще се използва във връзка с тази инсталация; или b) на транспортните средства, върху които въпросният ядрен материал се е намирал по време на ядрения инцидент, за които операторът на ядрената инсталация не е отговорен поради освобождаването му от отговорност за такива щети съгласно разпоредбите на Парижката или Виенската конвенция или в случаите по член 1, б. „b“ по силата на съответни равностойни разпоредби на националното законодателство“, като не се освобождава от отговорност за причинена ядрена щета лице, което умишлено чрез действие или бездействие е причинило такава щета (чл. 2); в) задължението за тези държави да не освобождават от отговорност за ядрена щета „оператора на ядрен кораб по отношение на щетите, причинени от ядрен инцидент, включващ ядреното му гориво или радиоактивни продукти или отпадъци, произведени от такъв кораб“ (чл. 3); г) правната възможност за междуправителствената Морска консултативна организация (понастоящем с наименованието „Международна морска организация“, счи-

[8] Става дума за Парижката конвенция за гражданска отговорност в областта на атомната енергия от 29.07.1960 г., нератифицирана от Република България, и Виенската конвенция за гражданската отговорност за ядрена вреда (Виена, 21.05.1963 г.), която е ратифицирана от Република България със закон от 27.07.1994 г. (ДВ, бр. 64 от 1994 г.), в сила е за нашата страна от 24.11.1994 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 76 от 20.09.1994 г., попр., бр. 91 от 4.11.1994 г.

тано от 1982 г. – б. а.) да свиква конференции на държавите участнички за ревизиране или изменение на разглежданата конвенция по искане на не по-малко от една трета от тези държави (чл. 9)[9].

8. Конвенция за физическа защита на ядрения материал (Виена, 3.03.1980 г.)

Тази конвенция е ратифицирана от Република България с Указ на Държавния съвет № 341 от 3.02.1984 г. (ДВ, бр. 12 от 1984 г.), с резерва по чл. 17, т. 2, оттеглена със закон от 27.01.1994 г. (обн. ДВ, бр. 8 от 1994 г.). Резервата гласеше: „Народна република България не се счита обвързана с точка 2 на член 17 от конвенцията относно предаване на арбитраж или в Международния съд на споровете, възникнали при тълкуването или прилагането на конвенцията, по молба на която и да е страна, участваща в спора“. Конвенцията е в сила за нашата страна от 8.02.1987 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 44 от 9.06.1987 г. В чл. 1 фигурират следните дефиниции на правни понятия: „ядрен материал“ означава плутоний, с изключение на плутония с концентрация на изотопите повече от 80% по плутоний-238, уран-233, уран, обогатен с изотопи уран-235 или уран-233, уран, съдържащ смес от изотопи, срещащи се в природата под форма, отличаваща се от рудата или рудните остатъци, и всякакъв материал, съдържащ един или повече от горепосочените елементи“ (б. „а“); „уран, обогатен с изотопи уран-235 или уран-233“ означава уран, съдържащ изотопи уран-235 или уран-233 или двата изотопа в такова количество, в което превишаването на процентното отношение на сумата на тези изотопи към изотопа уран-238 е по-високо, отколкото отношението на изотопа уран-235 към изотопа уран-238 в природата“ (б. „б“); „международен превоз на ядрен материал“ означава превоз на партиди ядрен материал с всякакъв вид транспортни средства, които се изпращат извън пределите на държавата, от която произхожда товарът, започвайки от

[9] Вж. по-подробно относно Конвенцията относно гражданската отговорност при превоз на ядрени материали по море (Конвенцията NUCLEAR) от 1971 г., например **Райков, Р.** Международно публично морско право. София: Сиби (Raykov, R. Mezhdunarodno publichno morsko pravo. Sofia: Sibi), 1999, 241 – 243.

съоръжението на изпращача в тази държава и завършвайки до съоръжението на получателя в държавата – краен получател“ (б. „в“). Приложното поле на разглежданата конвенция обхваща ядрения материал, използван за мирни цели и намиращ се в процес на международен превоз, както и ядрен материал, използван за мирни цели при използването, съхраняването и превозването на такъв ядрен материал вътре в държавата с изключение на членове 3, 4 и 5, ал. 3 (чл. 2, ал. 1 и 2).

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) задължението за всяка държава участничка в рамките на своето национално законодателство и в съгласие с международното право да взема съответни мерки за осигуряване, доколкото е възможно, че по време на международен превоз ядреният материал, намиращ се в пределите на страната или на борда на кораб или самолет, пътуващ под нейна юрисдикция, ако такъв кораб или самолет участва в превозването в страната или извън нея, ще бъде защитаван в съответствие с равнищата, описани в приложение 1 (чл. 3); б) забраната за внос, износ или транзитен превоз на ядрен материал, ако държавата участничка не е получила гаранции, че този материал по време на международния превоз ще бъде защитен в съответствие с равнищата, описани в приложение 1 (чл. 4); в) задължението за държавите участнички да определят свой компетентен орган и пункт за връзка за прилагането на изискванията на тази конвенция (чл. 5); г) секретността на информацията за ядрения материал (чл. 6); д) определянето на правонарушенията, свързани с използването на ядрения материал и юридическата отговорност за тях (членове 7 – 13); е) задължението за държавите участнички да уведомят депозитара (Генералния директор на Международната агенция по атомна енергия – б. а.) на конвенцията за приетите национални нормативни актове, свързани с прилагането на разглежданата конвенция, както и за резултатите от наказателното преследване на правонарушителите (чл. 14); ж) уреждането на споровете (чл. 17).

Към тази конвенцията фигурират 2 приложения, озаглавени както следва: Приложение 1. Равнища на физическа защита, използвани при международен превоз на ядрен материал, класифициран в приложение 2; Приложение 2. Класификация на ядрения материал[10].

Извършени са *изменения и допълнения* на конвенцията, приети от Конференцията на страните по конвенцията (Виена, 8.07.2005 г.), които са ратифицирани от Република България със закон от 8.02.2006 г. (ДВ, бр. 16 от 2006 г.), но не са обнародвани в ДВ.

9. Конвенция за оперативно уведомяване при ядрена авария (Виена, 26.09.1986 г.)

Тази конвенция е ратифицирана от Република България първоначално с Указ на Държавния съвет № 4453 от 29.12.1986 г. (ДВ, бр. 1 от 1987 г. – отм., бр. 2 от 1988 г.), а впоследствие с Указ на Държавния съвет № 3514 от 30.12.1987 г. (ДВ, бр. 2 от 1988 г.), с резерва по чл. 11,

[10] Вж. относно Конвенцията за физическа защита на ядрения материал от 1980 г., например **Борисова, О.** Правна уредба на международните гаранции по Договора за неразпространение на ядреното оръжие и превенцията на риска за отклоняване на ядрен материал. – Юридически сборник. 2016, Т. XXIII (Borisova, O. Pravna uredba na mezhdunarodnite garantsii po Dogovora za nerazprostranenie na yadrenoto orazhie i preventsiyata na riska za otklonyavane na yadren material. – Yuridicheski sbornik. 2016, T. XXIII), 290 – 293; **от нея.** Правно регулиране на риска в ядрената енергетика, 77 – 79; **Иойрыш, А., А. Козодубов, В. Маркаров, В. Терентьев, А. Чепорняк.** (ред. А. Саркисов). Нормативное правовое обеспечение безопасности при выводе из эксплуатации ядерно- и радиационно-опасных объектов атомного флота России. Москва: Наука (Ioyrish, A., A. Kozodubov, V. Markarov, V. Terentyev, A. Chepornyak. (red. A. Sarkisov). Normativnoe pravovoe obespechenie bezopasnosti pri vivode iz ekspluatatsii yaderno- i radiatsionno-opasnih obaektov atomnogo flota Rossii. Moskva: Nauka), 2008, 142 – 144; **Jenkins, B.** The Efficacy of the Global Nuclear Security Legal Regime and States' Implementation Capacity in Light of the Forthcoming Development of Advanced Nuclear Reactor Technologies. – In: **Nuclear Law. The Global Debate.** (Ed. International Atomic Energy Agency). The Hague: T.M.C. Asser Press, 2022, 163 – 164; **Pekar, Ç.** The Four-Pillar Structure of International Nuclear Law: Nuclear Safety, Nuclear Security, Nuclear Safeguards and Liability. – Yildirim Bevazit Hukuk Dergisi. Ankara, 2023, Issue 2, s. 211 – 212.

ал. 2, оттеглена със закон от 27.01.1994 г. (ДВ, бр. 8 от 1994 г.). Резервата гласеше: „Народна република България не се счита обвързана с разпоредбата на чл. 11, ал. 2, която предвижда възможността за предаване на споровете на арбитраж или на Международния съд по молба на която и да е от страните, участнички в такъв спор, и заявява, че за предаването на какъвто и да е международен спор на арбитраж или на Международния съд е необходимо съгласието на всички страни по спора във всеки отделен случай“.

Конвенцията е в сила за нашата страна от 26.03.1988 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 12 от 12.02.1988 г. Обхватът на прилагане на разглежданата конвенция е определен в чл. 1, където е указано, че тя се прилага за всяка ядрена авария, „свързана с определените в точка 2 съоръжения и дейност на държавата участничка или на лица или юридически лица под нейна юрисдикция или контрол, вследствие на която се изхвърлят или може да се изхвърлят радиоактивни вещества и която довежда или може да доведе до международно трансгранично изхвърляне, което би могло от гледна точка на радиационната безопасност да има значение за друга държава“ (т. 1), като в т. 2 на чл. 2 са изброени изчерпателно съоръженията и дейностите, които биха довели до ядрена авария, а именно: „а) всеки реактор независимо от неговото местонахождение; б) всяко съоръжение от ядрения горивен цикъл; в) всяко съоръжение за третиране на радиоактивни отпадъци; г) превоз и съхраняване на ядрено гориво или радиоактивни отпадъци; д) производство, използване, съхраняване, изхвърляне и превоз на радиоизотопи за селскостопански, промишлени, медицински цели и за провеждане на научни изследвания в тези области; е) използване на радиоизотопи за получаване на енергия в космически обекти“.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) задължението за държава участничка в случай на ядрена авария да уведоми засегнатите държави и Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) и да им предостави информация за свеждането до минимум на последиците от такава авария (чл. 2); б) задължението за съответната държава участничка да уведомява другите държави участнички и МААЕ и за други случаи на ядрени

аварии, за които има информация извън тези по чл. 1 (чл. 3); в) функциите на МААЕ в разглежданата област, а именно: аа) да уведомява за ядрена авария съобразно получената информация по чл. 2 другите засегнати държави участнички и други засегнати държави, както и междуправителствените организации; бб) при поискване да предоставя на засегнатите държави участнички, други държави и междуправителствените организации получената информация по чл. 2 (чл. 4); г) реквизитите на предоставяната информация за ядрена авария (чл. 5); д) задължението за държава участничка, която предоставя информацията съгласно чл. 2, буква „б“, доколкото това практически е осъществимо, веднага да отговори на запитването за по-нататъшна информация или консултации, отправено от засегна държава участничка, с оглед на това да се сведат до минимум радиационните последици в тази засегната държава (чл. 6); е) задължението за държавите участнички да уведомят МААЕ за националните си компетентни органи и пунктовете за връзка по прилагането на тази конвенция (чл. 7); ж) задължението за МААЕ, в съответствие със своя устав и по молба на държавата участничка, която не осъществява ядрена дейност и граничи с държавата, която осъществява активна програма, но не е участничка, да провежда изследвания за възможностите и целесъобразността от създаването на подходяща система за радиационен контрол, за да съдейства за постигането на целите на тази конвенция (чл. 8); з) правната възможност за държавите участнички да сключват двустранни и многостранни международни споразумения, свързани с предмета на разглежданата конвенция (чл. 9); и) уреждането на споровете (чл. 11); й) правната възможност за държавите участнички да прилагат конвенцията и преди влизането ѝ в сила за тях (чл. 13)[11].

[11] Вж. за повече подробности относно Конвенцията за оперативно уведомяване при ядрена авария от 1986 г., например **Божанов, С.** Цит. съч., 303 – 304; **Борисова, О.** Правно регулиране на риска в ядрената енергетика, 80 – 81; **Бесецкая, Н., В. Шарикова.** Правовые вопросы информационного сотрудничества в области использования атомной энергии в мирных целях. – Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D. Экономические и юридические науки. Новополоцк, 2022, № 12 (Besetskaya, N., V. Sharikova. Pravovie voprosi informatsionnogo sotrudnichestva v oblasti ispolyzovania atomnoy energii v mirnih tselyah. – Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.

10. Конвенция за помощ в случай на ядрена авария или радиационна аварийна обстановка (Виена, 26.09.1986 г.)

Тази конвенция е ратифицирана от Република България първоначално с Указ на Държавния съвет № 4453 от 29.12.1986 г. (ДВ, бр. 1 от 1987 г. – отм., бр. 2 от 1988 г.), а впоследствие с Указ на Държавния съвет № 3514 от 30.12.1987 г. (ДВ, бр. 2 от 1988 г.), с резерва по чл. 13, ал. 2, оттеглена със закон от 27.01.1994 г. (ДВ, бр. 8 от 1994 г.). Резервата гласеше: „Народна република България не се счита обвързана с разпоредбата на чл. 13, ал. 2, която предвижда възможността за предаване на споровете на арбитраж или на Международния съд по молба на която и да е от страните – участнички в такъв спор, и заявява, че за предаването на какъвто и да е международен спор на арбитраж или на Международния съд е необходимо съгласието на всички страни по спора във всеки отделен случай“. Конвенцията е в сила за нашата страна от 26.03.1988 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 13 от 16.02.1988 г.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) задълженията за държавите участнички да си сътрудничат помежду си и с МААЕ за „бързо предоставяне на помощ в случай на ядрена авария или радиационна аварийна обстановка за свеждане до минимум

D. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. Novopolotsk, 2022, № 12), 97 – 98; **Иойрыш, А., А. Козодубов, В. Маркаров, В. Терентьев, А. Чепорняк.** Цит. съч., 180; **Brown, D.** Cherobyl: Its Implications for International Aromic Energy Regulation. – Michigan Journal of International Law. Ann Arbor (MI, USA), 1988, Vol. 9, Issue 1, 378 – 380; **Gadkowski, T.** The Principle of Good-Neighbourliness in International Nuclear Law. – Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adam Mickiewicza. Poznań, 2021, Vol. 12, 277 – 280; **Heller, M.** Chernobyl Fallout: Recent IAEA Conventions Expand Transboundary Nuclear Pollution Law. – Stanford Journal of International Law. Stanford (CA, USA), 1987, Vol. 23, 658 – 660, the same in: Columbia Law School. Scholarship Archive (https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4840&context=faculty_scholarship); **Leopardi, M.** Op. cit., 730 – 731; **McBrayer, S.** Chernobyl's Legal Fallout – The Convention on Eerly Notification of a Nuclear Accident. – Georgia Journal of International & Comparative Law. Athens (GA, USA), 1987, Vol. 17, № 2, 303 – 305, 313 – 319; **Novotna, M., J. Handrlica.** Op. cit., 60 – 63; **Pekar, Ç.** Op. cit., 208 – 209.

на нейните последици и за защита на живота, имуществото и околната среда от въздействията на радиоактивни изхвърляния“, вкл. чрез сключването на двустранни или многостранни международни споразумения (чл. 1); б) правната възможност за държава участничка да се обръща за помощ в случай на ядрена авария или радиационна аварийна обстановка към другите държави участнички или МААЕ (чл. 2); в) ръководството и контрола върху помощта в случай на ядрена авария или радиационна аварийна обстановка, извършвано от държавата-участничка, поискала помощта (чл. 3); г) задължението за държавата участничка да уведоми МААЕ и другите държави участнички относно националния си компетентен орган и пунктовете за връзка по прилагането на разглежданата конвенция (чл. 4); д) функциите на МААЕ по прилагането на конвенцията при поискване на помощ от държава участничка в случай на ядрена авария или радиационна аварийна обстановка (чл. 5); е) конфиденциалността на информацията, свързана с поисканата помощ в тези случаи (чл. 6); ж) възстановяването на разходите при поискана помощ в тези случаи (чл. 7); з) привилегиите, имунитетите и улесненията, които поискалата помощ държава участничка в такива случаи трябва да предостави на персонала на предоставящата помощ страна и на персонала, действащ от нейно име (чл. 8); и) улесняването на транзита на персонала, оборудването и имуществото на държавата участничка, оказваща помощ в тези случаи (чл. 9); й) претенциите и обезщетенията при „смърт на лица или нанасяне на телесни повреди на лица, щети на имуществото или неговата загуба или вреди на околната среда, причинени в пределите на територията на държавата участничка, поискала помощта в такива случаи, вкл. в друг район под нейна юрисдикция или контрол по време на предоставяне на поисканата помощ (чл. 10); к) прекратяването на помощта в тези случаи след консултации между държавата участничка, поискала помощта, и държавата участничка, оказваща помощта (чл. 11); л) уреждането на споровете (чл. 13); м) правната възможност за държавите участнички да прилагат конвенцията и преди влизането ѝ в сила за тях (чл. 15)[12].

[12] Вж. за повече подробности относно Конвенцията за помощ в случай на ядрена авария или радиационна аварийна обстановка от 1986 г., например: **Божанов, С.** Цит. съч., 307 – 309; **Борисова, О.** Правно регулиране на риска в ядрената енергетика, 79 – 80; **Иойрыш, А., А. Козодубов, В. Маркаров, В. Терентьев, А.**

11. Конвенция за ядрената безопасност (Виена, 20.09.1994 г.)

Тази конвенция е ратифицирана от Република България със закон от 14.09.1995 г. (ДВ, бр. 86 от 1995 г.). Тя е в сила за нашата страна от 24.10.1996 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 93 от 1.11.1996 г. В чл. 1 са изброени основните цели на разглежданата конвенция, а именно: „i) да се постигне и поддържа високо ниво на ядрената безопасност в света чрез укрепване на националните мерки и международното сътрудничество, включително в съответните случаи, на основата на техническо сътрудничество в областта на безопасността; ii) да се създадат и поддържат в ядрените съоръжения ефективни средства за защита от потенциална радиационна опасност с цел да се защитят отделните лица, обществото като цяло и околната среда от вредното въздействие на йонизиращите лъчения от такива съоръжения; iii) да се предотвратят аварии с радиологични последствия и смекчат тези последствия, ако те настъпят“. В чл. 2 фигурират дефиниции на три правни понятия, както следва: „i) „ядрено съоръжение“ означава за всяка договаряща се страна всяка наземна гражданска атомна електроцентрала, намираща се под нейната юрисдикция, включително и съоръжения за съхраняване, обработване и преработване на радиоактивните материали, които се намират на същата площадка и са свързани непосредствено с експлоатацията на атомната електроцентрала. Такава централа престава да бъде ядрено съоръжение, когато всички ядрени горивни елементи са извадени окончателно от активната зона на реактора и са складирани безопасно в съответствие с утвърдените процедури и програмата за извеждане от експлоатация е съгласувана с регулиращия орган; ii) „регулиращ орган“ означава за всяка договаряща се страна всеки орган или органи, на които тази договаряща се страна е предоставила юридически пълномощия да издават разрешения и да регулират дейността по избор на площадка, проектиране, изграждане, въвеждане в експлоатация, експлоатация или извеждане от експлоатация на ядрените съоръжения; iii) „разрешение“ означава всяко

Чепорняк. Цит. съч., 154, 181; **Heller, M.** Op. cit., 661 – 662; **Leopardi, M.** Op. cit., 731; **Novotna, M., J. Handrlica.** Op. cit., 63 – 66; **Pekar, Ç.** Op. cit., 209.

разрешение, издадено от регулиращия орган на заявителя, в съответствие с което последният носи отговорност за избор на площадка, проектиране, изграждане, въвеждане в експлоатация, експлоатация или извеждане от експлоатация на ядреното съоръжение“. Същевременно в чл. 3 е посочено приложното поле на тази конвенция, а именно „безопасността на ядрените съоръжения“.

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) задълженията за държавите участнички да приемат национални нормативни актове по прилагането на тази конвенция (чл. 4); б) задължението за тези държави да предоставят доклад, съгласно чл. 20, относно изпълнението на задълженията си по конвенцията (чл. 5); в) задължението за същите държави да извършат „във възможния най-кратък срок оценката на безопасността на ядрените съоръжения, съществуващи по време на влизането в сила на конвенцията“ за съответната държава участничка (чл. 6); г) задължението за тези държави: аа) да приемат национални нормативни актове относно управлението на дейностите по безопасност на ядрените съоръжения (чл. 8); бб) да определят национален компетентен „регулиращ орган“ по прилагането на разглежданата конвенция (чл. 9); вв) да осигурят отговорност за притежателя на разрешението относно безопасността на ядрените съоръжения (чл. 9); д) приоритета на ядрената безопасност (чл. 10); е) финансовите и човешките ресурси по осигуряване на безопасността на ядрените съоръжения (чл. 11); ж) ограниченията на определени дейности при осигуряването на безопасността на ядрените съоръжения (чл. 12); з) задължението за държавите участнички да приемат програми за осигуряване на безопасността на ядрените съоръжения (чл. 13); и) оценката и проверката на безопасността на ядрените съоръжения (чл. 14); й) радиационната защита на населението и персонала на ядреното съоръжение (чл. 15); к) задължението на държавите участнички за приемане на аварийни планове за площадката около ядрените съоръжения и информиране на населението за тези планове (чл. 16); л) избора на площадка около ядрените съоръжения (чл. 17); м) проектирането и изграждането на ядрени съоръжения (чл.

18); н) експлоатацията на ядрените съоръжения (чл. 19); о) съвещанията на държавите участнички, отнасящи се до: аа) прегледа на националните доклади по прилагане на конвенцията (чл. 20); бб) подготовката на съвещанието (чл. 21); вв) приемането на процедурни и финансови правила, свързани със съвещанието (чл. 22); гг) провеждането на извънредни съвещания (чл. 23); дд) участието в съвещанията (чл. 24); ее) задължението на държавите участнички да предоставят на обществеността „документ, в който се излагат въпросите, обсъждани по време на съвещанието, и направените изводи" (чл. 25); жж) езиците на съвещанията (чл. 26); зз) поверителността на информацията, предоставяна на обществеността в разглежданата област (чл. 27); ии) оправомощаването на МААЕ да изпълнява функциите на секретариат на съвещанието на държавите участнички и определянето на неговите функции (чл. 28); п) уреждането на споровете (чл. 29)[13].

[13] Вж. за повече подробности относно Конвенцията за ядрената безопасност от 1994 г., например **Анастасов, А.** Международноправен режим на биоразнообразието. София: Институт за държавата и правото – БАН, 2015 (Anastasov, A. Mezhdunarodnopraven rezhim na bioraznoobrazieto. Sofia: Institut za darzhavata i pravoto – BAN, 2015), 89; **Божанов, С.** Цит. съч., 318 – 320; **Борисова, О.** Правно регулиране на риска в ядрената енергетика, 81 – 83, 149 – 150; **Сушик, О.** Правовые проблемы имплементации норм международного права в сфере использования ядерной энергии и радиационной безопасности в законодательство Украины. – В: **Современное международное право и научно-технический прогресс. Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 8 декабря 2011 г.** (отв. ред. Е. Абайдельдинов, А. Абашидзе, А. Солнцев). Москва: Российский университет дружбы народов, 2012 (Sushik, O. Pravovie problemi implementatsii norm mezhdunarodnogo prava v sfere ispolyzovania yadernoy energii i radiatsionnoy bezopasnosti v zakonodatelystvo Ukraini. – V: Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo i nauchno-tehnicheskiy progress. Materiali Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Moskva, 8 dekabrya 2011 g. (otv. red. E. Abaydelydinov, A. Abashidze, A. Solntsev). Moskva: Rossiyskiy universitet druzhbi narodov, 2012), 409 – 410; **Pekar, Ç.** Op. cit., 209; **Washington, M.** The Practice of Peer Review in the International Nuclear Safety Regime. – New York University Law Review. New York, 1997, Vol. 72, № 2, May, 453 – 464.

12. Единна конвенция за безопасност при управление на отработено гориво и за безопасност при управление на радиоактивни отпадъци (Виена, 5.09.1997 г.)

Тази конвенция е ратифицирана от Република България със закон от 10.05.2000 г. (ДВ, бр. 42 от 2000 г.). Тя е в сила за нашата страна от 18.06.2001 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 63 от 17.07.2001 г. В чл. 1 са изброени основните цели на разглежданата конвенция, а именно: „i. да постигне и поддържа високо ниво на безопасност при управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци в света чрез подобряване на националните мерки и укрепване на международното сътрудничество, включително техническото сътрудничество в областта на безопасността, където това е целесъобразно; ii. да осигури на всички етапи на управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци наличието на ефективни защити от потенциалните опасности, така че отделните лица, обществото и околната среда да са защитени от вредното въздействие на йонизиращи лъчения сега и в бъдеще по такъв начин, че нуждите и стремежите на сегашното поколение да бъдат задоволени, без да се застрашават възможностите на бъдещите поколения да задоволяват своите нужди и стремежи; iii. да се предотвратят аварии с радиологични последствия и смекчат тези последствия, в случай че възникнат по време на някой от етапите на управление на отработеното гориво или радиоактивните отпадъци“. В чл. 2 фигурират дефиниции на редица правни понятия, сред които могат да бъдат споменати: „радиоактивен отпадък“ означава радиоактивен материал в газообразна, течна или твърда форма, чието по-нататъшно използване не се предвижда от договарящата страна или от физическо или юридическо лице, чието решение се приема от договарящата страна, и който се контролира от регулиращия орган като радиоактивен отпадък съгласно утвърдената законова и нормативна база на договарящата страна“ (б. „h“); „управление на радиоактивни отпадъци“ означава всички дейности, включително и тези по извеждане от експлоатация, които са свързани с манипулирането, предварителното преработване, преработването, кондиционирането, съхраняването или погребването на радиоактивните отпадъци, с изключение на транспортирането извън площадката; то може също да включва и изхвърляния“ (б. „i“); „съоръжение за

управление на радиоактивни отпадъци“ означава всяко съоръжение или инсталация, основна цел на което е управлението на радиоактивните отпадъци, което включва и ядрено съоръжение в процес на извеждане от експлоатация, само ако то е обявено от договарящата страна като съоръжение за управление на радиоактивни отпадъци“ (б. „j“); „закрит източник“ означава радиоактивен материал в твърда форма, окончателно запечатан в капсула или плътно опакован, с изключение на горивните елементи на реакторите“ (б. „m“); „отработено гориво“ означава ядрено гориво, което е било облъчено в активната зона на реактор и е окончателно извадено от нея“ (б. „n“); „управление на отработено гориво“ означава всички дейности, които са свързани с манипулирането или съхраняването на отработено гориво, с изключение на транспорта извън площадката; то може да включва също и изхвърляния“ (б. „o“); „съоръжение за управление на отработено гориво“ означава всяко съоръжение или инсталация, чиято основна цел е управление на отработено гориво“ (б. „p“). Приложното поле и изключенията от него са определени в чл. 3, §§ 1 – 4, където е указано следното: „1. Тази конвенция се прилага към безопасността при управление на отработено гориво, генерирано в резултат от експлоатацията на граждански ядрени реактори. Конвенцията не се прилага към отработено гориво, което се намира в съоръженията за допълнително обработване в рамките на дейностите по неговото допълнително обработване, освен ако договарящата страна декларира процеса на допълнително обработване като част от управлението на отработеното гориво. 2. Тази конвенция също така се прилага към безопасността при управление на радиоактивни отпадъци, генерирани в резултат на граждански дейности. Тя не се прилага обаче към радиоактивни отпадъци, съдържащи само природни радиоактивни вещества и които не са генерирани в ядреногоривния цикъл, освен в случаите, когато се касае до изведени от употреба закрити източници или когато за целите на тази конвенция са обявени за радиоактивни отпадъци от договарящата страна. 3. Тази конвенция не се прилага към безопасността при управление на отработено гориво или радиоактивни отпадъци в рамките на военни или отбранителни програми, освен когато за целите на тази конвенция са

обявени за отработено гориво или радиоактивни отпадъци от договарящата страна. Тази конвенция се прилага обаче към безопасността при управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци от военни или отбранителни програми, ако и когато тези материали са прехвърлени окончателно към граждански програми и управлявани изключително в рамките на тези про-грами. 4. Тази конвенция се прилага също и към изхвърляния, както това е посочено в чл. 4, 7, 11, 14, 24 и 26".

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) ядрената безопасност при управление на отработено ядрено гориво (чл. 4 – 10), които се отнасят до: аа) общите изисквания за ядрена безопасност в тази насока (чл. 4); бб) съществуващите ядрени съоръжения в тази насока (чл. 5); вв) избора на площадка за предложени ядрени съоръжения в тази насока (чл. 6); гг) проектирането и изграждането на ядрени съоръжения в тази насока (чл. 7); дд) оценката на безопасността на ядрените съоръжения в тази насока (чл. 8); ее) експлоатацията на ядрените съоръжения в тази насока (чл. 9); жж) погребването на отработено ядрено гориво (чл. 10); б) ядрената безопасност при управление на радиоактивни отпадъци (чл. 11 – 17), които се отнасят до: аа) общите изисквания за ядрена безопасност в тази насока (чл. 11); бб) съществуващите ядрени съоръжения и предишните практики (чл. 12); вв) избора на площадка за предложени ядрени съоръжения в тази насока (чл. 13); гг) проектирането и изграждането на ядрени съоръжения в тази насока (чл. 14); дд) оценката на безопасността на ядрените съоръжения в тази насока (чл. 15); ее) експлоатацията на ядрените съоръжения в тази насока (чл. 16); жж) мерките за ведомствен контрол след затваряне на ядрените съоръжения в тази насока (чл. 17); в) общите изисквания за ядрена безопасност (чл. 18 – 26), които се отнасят до: аа) задължението за държавите участнички да приемат национални нормативни актове за прилагане на разглежданата конвенция, вкл. контрола върху ядрената безопасност в разглежданата област (членове 18 и 19); бб) задължението за тези държави да определят национален компетентен „регулиращ" орган по при-

лагане на тази конвенция (чл. 20); вв) отговорността на притежателя на разрешение за дейности по отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци (чл. 21); гг) финансовите и човешките ресурси по осигуряване на безопасността на ядрените съоръжения в разглежданата област (чл. 22); дд) задължението за държавите участнички да уредят в законодателството си приемане на програми за осигуряване на качеството, свързано с безопасността при управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци (чл. 23); ее) радиационната защита по време на експлоатация на ядрените съоръжения в разглежданата област (чл. 24); жж) задължението на държавите участнички за приемане на аварийни планове за площадката около ядрените съоръжения в разглежданата област и извършването на проверка на прилагането на тези планове (чл. 25); зз) извеждането от експлоатация на ядрените съоръжения в разглежданата област (чл. 26); г) трансграничния превоз на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци (чл. 27); д) безопасното използване на закрити източници (чл. 28); е) съвещанията на държавите участнички (чл. 29 – 36), отнасящи се до: аа) подготвителното съвещание (чл. 29); бб) съвещанията за преглед на националните доклади по прилагане на конвенцията по чл. 32 (чл. 30); вв) извънредните съвещания (чл. 31); гг) задължението за държавите участнички да представят национален доклад за прилагането на разглежданата конвенция на съвещанието на същите държави за преглед на тези доклади (чл. 32); дд) участието в съвещанията на тези държави (чл. 33); ее) задължението за тези държави да предоставят на обществеността „документи, отнасящи се до обсъжданите въпроси и направените изводи по време на съвещанията“ на същите държави (чл. 34); жж) езиците на съвещанията на тези държави участнички (чл. 35); зз) поверителността на информацията за разгласяване на обществеността в разглежданата област (чл. 36); ж) оправомощаването на МААЕ да изпълнява функциите на секретариат на съвещанието на държавите участнички и определянето на неговите функции (чл. 37); з) решаването на споровете (чл. 38)[14].

[14] Вж. за повече подробности относно Единната конвенция за безопасност при управление на отработено гориво и за безопасност при управление на

13. Спогодба между Правителството на Република България, Правителството на Република Молдова, Правителството на Руската федерация и Кабинета на министрите на Украйна за сътрудничество в областта на транспортирането на ядрени материали между Република България и Руската федерация през територията на Украйна и територията на Република Молдова (София, 28.11.1997 г.)

Тази спогодба е утвърдена от Република България с Решение на Министерския съвет № 317 от 1.07.1998 г. (необнародвано). Тя е в сила за нашата страна от 16.04.2003 г. (чл. 10, ал. 2) и е обнародвана в ДВ, бр. 52 от 6.06.2003 г. Срокът ѝ на действие е 10 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 10-годишни периоди и за денонсирането ѝ с предизвестие по дипломатически път от която и да е от страните по спогодбата в рамките на 1-годишен период до изтичането на съответния срок (чл. 10, ал. 3).

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, изразяващи се в установяването на специални правила относно: а) задължението за държавите участнички да си сътрудничат „в областта на транспортирането на свежо и отработено ядрено гориво, необработен уран, уранов хексафлуорит и други ядрени материали, отнасящи се към ядрения горивен цикъл, а също така и на празни комплекти за опаковка на такива материали, наричани по-

---

радиоактивни отпадъци от 1997 г., например **Борисова, О.** Правно регулиране на риска в ядрената енергетика, 83 – 86; **Иойрыш, А., А. Козодубов, В. Маркаров, В. Терентьев, А. Чепорняк.** Цит. съч., 147; **Супатаева, О., С. Стрижова.** Международно-правовые основы регулирования обращения с радиоактивными отходами в Российской Федерации. – Радиоактивные отходы. Москва, 2020, № 3 (12) (Supataeva, O., S. Strizhova. Mezhdunarodno-pravovie osnovi regulirovania obrashtenia s radioaktivnimi othodami v Rossiyskoy Federatsii. – Radioaktivnie othodi. Moskva, 2020, № 3 (12)), 8 – 9; **Сушик, О.** Цит. съч., 410 – 411; **Risoluti, P.** Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management: An Instrument to Achieve a Global Safety. – In: **Nuclear Risks in Central Asia.** Dordrecht: Springer, 2008, 108 – 114.; **Webb, G.** The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management: development and technical content. – Journal of Radiological Protection. Bristol, 1998, Vol. 18, № 4, 265 – 276.

нататък „специални товари“, от Република България в Руската федерация и от Руската федерация в Република България транзит през територията на Украйна и територията на Република Молдова (чл. 1); б) посочването на компетентните органи на тези държави по прилагане на спогодбата (чл. 2); в) задължението за същите държави транспортирането на „специалните товари“ да се извършва по железопътен и воден транспорт, а претоварването на такива товари да се извършва в пристанище Рени, Украйна, или в случай на извънредни обстоятелства – в други пунктове, определяни от компетентните органи на тези държави (чл. 3); г) задължението за съответните юридически лица на България и Русия да сключват договори за транспортиране на „специални товари“, а за Украйна и Молдова да осигурят транспортирането им през техните територии (чл. 4); д) задължението редът за съпровождане на специалните товари от технически персонал, ако такова съпровождане е необходимо, да се определя в договорите, сключвани между съответните юридически лица на България и Русия (чл. 5); е) задължението за държавите участнички да осигурят физическа защита на „специалните товари“ на равнище, не по-малко от изискваното по Конвенцията за физическа защита на ядрения материал, разгледана по-горе, а отработеното ядрено гориво и урановият хексафлуорит да подлежат на охрана от въоръжени караули по целия маршрут на транспорта (чл. 6); ж) препращането към Виенската конвенция за гражданска отговорност за ядрена вреда от 1963 г., разгледана по-горе, относно отговорността за ядрена вреда по време на транспортиране на „специалните товари“ (чл. 7); з) задължението ликвидирането на последствията от аварии, недовели или довели до ядрена авария при транспортирането на специални товари и осигуряването на охрана и връзки в района на аварията да се осъществяват от страната, на територията на чиято държава е настъпило това събитие, а в случай на официално искане за предоставяне помощ на държавата, на територията на която е настъпила аварията, недовела или довела до ядрена авария, другите държави участнички да изпращат свой персонал за ликвидиране последствията от такава авария в съответствие с приетите международни задължения (чл. 8); и) предварителното информиране между компетентните органи на дър-

жавите участнички относно транспортирането на специалните товари не по-късно от 20 дни преди това транспортиране и поверителността на информацията в тази област (чл. 9).

Към спогодбата фигурират 2 ненаименовани приложения. Първото от тях се отнася до списъка на някои международни споразумения и документи, а второто – до железопътния превоз на специални товари.

14. Спогодба между Правителството на Република България, Правителството на Руската федерация и Кабинета на министрите на Украйна в областта на превозите на ядрени материали между Руската федерация и Република България и през територията на Украйна (Киев, 27.04.2006 г.)

Тази спогодба е утвърдена от Република България с Решение на Министерския съвет № 448 от 15.06.2006 г. (необнародвано). Тя е в сила за нашата страна от 8.09.2006 г. (чл. 10, ал. 1) и е обнародвана в ДВ, бр. 83 от 13.10.2006 г. Срокът ѝ на действие е 10 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 10-годишни периоди и за денонсирането ѝ с предизвестие по дипломатически път от която и да е от страните по спогодбата в рамките на 1-годишен период до изтичането на съответния срок (чл. 10, ал. 2).

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по конвенцията, изразяващи се в установяването на специални правила относно:

а) задължението за държавите участнички да си сътрудничат „в областта на осигуряване на превозите на свежо и отработено ядрено гориво, други ядрени материали, които се отнасят към ядреногоривния цикъл, природен уран и високоактивни остъклени отпадъци, а също така и празни опаковъчни комплекти за транспортиране на такива материали, наричани по-нататък „специални товари“, от Руската федерация в Република България и от Република България в Руската федерация транзитно през територията на Украйна“ (чл. 1); б) посочването на компетентните органи на тези държави по прилагане на спогодбата (чл. 2); в) задължението превозите на специални товари да се извършват с железопътен транспорт на териториите на Русия и Украйна и посредством воден

транспорт – на териториите на Украйна и България, а претоварването на такива товари да се извършва на Измаилското морско търговско пристанище в гр. Измаил, Украйна (чл. 3); г) задължението за съответните юридически лица на България и Русия да сключват договори за транспортиране на „специални товари“, а за Украйна да осигури транспортирането им през нейната територия (чл. 4); д) задължението редът за съпровождане на специалните товари, ако такова съпровождане е необходимо, да се определя в договорите, сключвани между съответните юридически лица на България и Русия (чл. 5); е) задължението за държавите участнички да осигурят физическа защита на „специалните товари“ на равнище, не по-малко от изискваното по Конвенцията за физическа защита на ядрения материал, разгледана по-горе, а отработеното ядрено гориво да се охранява от въоръжени караули по целия маршрут на транспорта (чл. 6); ж) препращането към Виенската конвенция за гражданска отговорност за ядрена вреда от 1963 г., разгледана по-горе, относно отговорността за ядрена вреда по време на транспортиране на „специалните товари“ (чл. 7); з) задължението ликвидирането на последствията от авария при превозите на специални товари, включително и при ядрена авария, а също така осигуряването на охрана и връзки в района на такава авария да се извършват от държавата, на територията на която е настъпила тази авария, а в случай на официално искане за предоставяне на помощ от държавата, на територията на държавата на която е възникнала ядрената авария, другите държави участнички да изпращат свой персонал (чл. 8); и) предварителното информиране между компетентните органи на държавите участнички относно транспортирането на специалните товари не по-късно от 20 дни преди това транспортиране и поверителността на информацията в тази област (чл. 9).

Към спогодбата фигурират 3 приложения, озаглавени както следва: Приложение № 1. Списък на документите, които регламентират превозите на специални товари; Приложение № 2. Условия за организация и изпълнение на превозите на специални товари между Руската федерация и Република България през територията на Украйна; Приложение № 3. Ред за смяна на караулите (охраната) и за предаване на отговорността за охрана на транспорта със специални товари.

II. Международни двустранни споразумения с пряко или косвено значение за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване с участието на Република България

II.1. Република България и Република Гърция

Между двете държави са сключени 2 споразумения, които имат пряко значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване.

II.1.1. Споразумение между Правителството на Народна република България и Правителството на Република Гърция за оперативно уведомяване при ядрени аварии и обмен на информация за ядрени съоръжения (Хасково, 23.04.1989 г.)

Това споразумение е ратифицирано от Република България с Указ на Държавния съвет № 2302 от 26.10.1989 г. (ДВ, бр. 86 от 1989 г.). То е в сила за нашата страна от 20.12.1991 г. (чл. 7) с временно прилагане от 23.04.1989 г. (чл. 8), но е необнародвано и няма да бъде разгледано. Споразумението е сключено за неопределено време с възможност за денонсиране с 1-годишно писмено предизвестие (чл. 10).

II.1.2. Споразумение между Агенцията за ядрено регулиране на Република България и Гръцката комисия по атомна енергия на Република Гърция за оперативно уведомяване при ядрена авария и сътрудничество в областта на регулирането на ядрената безопасност и радиационната защита (Виена, 26.09.2023 г.)

Това споразумение е одобрено от Република България с Решение № 406 от 31.05.2023 г. на Министерския съвет. В сила е за Република България от 26.09.2023 г. (чл. 10, ал. 1) и е обнародвано в ДВ, бр. 87 от 17.10.2023 г. То е сключено за неопределен срок и прекратява действието си от датата на прекратяване на действието на Споразумението между Правителството на Народна република България и Правителството на Република Гърция за оперативно уведомяване при ядрени аварии и обмен на информация за ядрени съоръжения от 1989 г. (чл. 10, ал. 1), като е предвидена и правна възможност за прекратяването му с писмено предизвестие, което

влиза в сила след изтичане на 90 дни от получаването на предизвестието (чл. 10, ал. 3). Същевременно то е сключено за реализацията на членове 2 и 3 от горепосоченото Споразумение между правителствата на двете държави за оперативно уведомяване при ядрени аварии и обмен на информация за ядрени съоръжения.

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) задължението за двете държави да си сътрудничат „в областите на регулаторния контрол за безопасното използване на ядрената енергия, източниците на йонизиращи лъчения и ядрените приложения, аварийното реагиране и готовност, управлението на радиоактивни отпадъци и транспортирането на радиоактивен материал и свързаните с тях дейности“ (чл. 1, § 2); б) компетентните органи и пунктове за връзка (чл. 2); в) списъка на ядрените съоръжения (чл. 3); г) обмена на информация (чл. 4); д) уведомяването в случай на ядрена авария (чл. 5); е) направленията и формите на двустранното сътрудничество в разглежданата област – предмет на това споразумение, които са изброени нелимитативно (чл. 6); ж) финансовите условия по прилагане на разглежданото споразумение (чл. 7); з) уреждането на споровете по прилагане на споразумението, а именно „по взаимно съгласие чрез преговори между Страните“ (чл. 8); и) правната възможност за изменения и допълнения на това споразумение (чл. 9).

Към разглежданото споразумение фигурират три приложения, озаглавени както следва: Приложение 1. Компетентни органи и пунктове за връзка; Приложение 2. Списък на ядрените съоръжения в Република България и Списък на ядрените съоръжения в Република Гърция; Приложение 3. Информация.

II.2. Република България и Европейската банка за възстановяване и развитие

В разглежданата област могат да се отбележат две споразумения, които имат пряко значение в разглежданата област.

II.2.1. Споразумение за субсидиране (Проект за ядрена безопасност на Козлодуй) между Европейската банка за възстановяване и развитие, действаща като администратор на

субсидиите, предоставени от фонд за ядрена безопасност, Националната електрическа компания и правителството на Република България (16.06.1993 г.)

Това споразумение не е обнародвано в ДВ и няма да бъде разгледано.

II.2.2. Рамково споразумение между Република България и Европейската банка за възстановяване и развитие относно дейностите на Международния фонд „Козлодуй“ за подпомагане [на] извеждането от експлоатация в България (Лондон, 15.06.2001 г.)

Това споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 28.03.2002 г. (ДВ, бр. 38 от 2002 г.). То е в сила за нашата страна от 9.08.2002 г. (чл. 11) и е обнародвано в ДВ, бр. 35 от 16.04.2003 г. Срокът му е неопределен с възможност за денонсирането му с предизвестие в рамките на 90-дневен период (чл. 12). То е свързано с горепосоченото Споразумение за субсидиране (Проект за ядрена безопасност на Козлодуй) между Европейската банка за възстановяване и развитие, действаща като администратор на субсидиите, предоставени от фонд за ядрена безопасност, Националната електрическа компания и правителството на Република България от 16.06.1993 г.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по разглежданото споразумение, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) субсидиите от Международния фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация на Козлодуй към ЕБВР и българските ресурси (Раздел 1); б) споразуменията за субсидиране (Раздел 2); в) реализацията на проектите (Раздел 3); г) подпомагането на реализацията на проектите (Раздел 4); д) Смесения комитет, учреден между Република България и ЕБВР за обмен на информация и прилагане на това споразумение (Раздел 5); е) облагането с данъци (Раздел 6); ж) обезщетението за нанесена ядрена вреда (Раздел 7); з) представителството и отказа за отговорност на ЕБВР по искове за дейности, свързани със споразумението (Раздел 8); и) уведомлението, свързано с прилагането на това споразумение (Раздел 9); й) уреждането на споровете по прилагане на споразумението (Раздел 13).

Към разглежданото рамково споразумение фигурира едно приложение с наименование „Форма на Споразумение за обезщетяване“.

II.3. Република България и Европейската общност за атомна енергия

В разглежданата област са сключени 2 споразумения, имащи пряко значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване.

II.3.1. Гаранционно споразумение между Република България, представлявана от Правителството на Република България като гарант, и Европейската общност за атомна енергия като заемодател по заемно споразумение до 212 500 000 евро от 29 май 2000 г. между „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД, „Национална електрическа компания“ ЕАД, и Европейската общност за атомна енергия (29.05.2000 г.)

Ратифицирано е от Република България със закон от 29.11.2000 г. (ДВ, бр. 101 от 2000 г.). То е в сила за нашата страна от 14.12.2000 г. (т. 12) и е обнародвано в ДВ, бр. 11 от 6.02.2001 г.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по разглежданото споразумение, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) тълкуването (т. 1); б) гаранцията и обезщетението (т. 2); в) заявленията и уверенията (т. 3); г) „ангажиментите“ на гаранта (т. 4); д) данъците (т. 5); е) плащанията (т. 6); ж) валутата на обезщетението (т. 7); з) инкорпорирането на някои разпоредби от споразумението по отношение на гаранцията (т. 8); и) съобщенията (т. 9); й) правоприемството (т. 10); к) приложимото право и компетентния съд (т. 11); л) влизането в сила (т. 12).

II.3.2. Споразумение между Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ) и държави, нечленки на Европейския съюз, относно участието на последните в договореностите на Общността за ранен обмен на информация в случай на радиационна опасност (ECURIE)

Това споразумение е подписано от Република България на 25.09.2003 г., ратифицирано е от нашата държава със закон от

8.04.2005 г. (ДВ, бр. 34 от 2005 г.), но е необнародвано и няма да бъде разгледано.

II.4. Република България и Европейската организация за ядрени изследвания

В разглежданата област е сключено едно споразумение, което има косвено значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване.

II.4.1. Меморандум за разбирателство за поддръжка и експлоатация на CMS детектора между Министерството на образованието и науката на Република България и Европейската организация за ядрени изследвания (ЦЕРН) (Женева, 7.08.2008 г.)

Този меморандум е ратифициран от Република България със закон от 22.01.2009 г. (ДВ, бр. 10 от 2009 г.), но е необнародван и няма да бъде разгледан.

II.5. Република България и Експорт-импорт банк на Руската федерация

В разглежданата област е сключено едно споразумение, имащо косвено значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване.

II.5.1. Гаранционно споразумение между Република България и Експорт-импорт банк на Руската федерация по заемно споразумение между „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД, „Национална електрическа компания“ ЕАД и Експорт-импорт банк на Руската федерация от 26 октомври 2000 г. до 80 000 000 щ. д. (26.10.2000 г.)

Това споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 29.11.2000 г. (ДВ, бр. 101 от 2000 г.). То е в сила за нашата страна от 12.12.2000 г. (чл. 19) и е обнародвано в ДВ, бр. 11 от 06.02.2001 г. То има финансов характер и е с косвено значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване, поради което няма да бъде подробно разгледано. С това споразумение Експорт-импорт банк на Руската федерация предоставя заем в размер до 80 млн. щатски долара на „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД, като

правителството на Република България е гарант, а НЕК ЕАД е поръчител спрямо изплащането на този заем на заемодателя.

II.6. Република България и Консорциум Бритиш Нюклиър Фюъл Пи ЕлСи и Електрисите дьо Франс

Между тези договарящи страни, от една страна, Република България, а от друга страна, Консорциум Бритиш Нюклиър Фюъл Пи ЕлСи и Електрисите дьо Франс е сключено само едно споразумение, което има косвено значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване. То условно е окачествено като двустранно поради координираното участие на британските и френските участници в него и има предимно финансов характер.

II.6.1. Споразумение за обезщетяване между правителството на Република България и Консорциум Бритиш Нюклиър Фюъл Пи ЕлСи и Електрисите дьо Франс (Козлодуй, 10.03.2004 г.)

Това споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 16.07.2004 г. (ДВ, бр. 65 от 2004 г.). То не е обнародвано и няма да бъде разгледано.

II.7. Република България и Консорциум RWE NUKEM – GNB (DSF Kozloduy)

Между тези договарящи страни е сключено едно споразумение, имащо косвено значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване.

II.7.1. Споразумение за обезщетяване между Правителството на Република България и Консорциум RWE NUKEM – GNB (DSF Kozloduy) (Алценау – Австрия, 3.11.2006 г.)

Ратифицирано е от Република България със закон от 22.03.2007 г. (ДВ, бр. 28 от 2007 г.). То не е обнародвано и няма да бъде разгледано.

II.8. Република България и Международната агенция за атомна енергия

Между тези договарящи страни са сключени няколко споразумения, имащи косвено значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване.

II.8.1. Споразумение между Народна република България и Международната агенция за атомна енергия за прилагане на гаранциите във връзка с Договора за неразпространение на ядреното оръжие (Виена, 21.01.1972 г.)

Това споразумение е в сила за нашата страна от 29.02.1972 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 92 от 10.11.2000 г. Срокът му на действие е неопределен като точно фиксирана дата, но е указано, че то ще се прилага дотогава, докато Република България е страна по Договора за неразпространение на ядреното оръжие от 1968 г.[15] (чл. 25).

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) определянето на „основното“ задължение на България, а именно да гарантира, че всеки основен или специализиран делящ се ядрен материал, намиращ се под нейната юрисдикция при мирни ядрени дейности, не се пренасочва за производство на ядрено оръжие или други взривни ядрени устройства (чл. 1); б) задължението за Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) да осигури прилагането на гаранциите (чл. 2); в) сътрудничеството между България и МААЕ (чл. 3); г) „изпълнението“ (т.е. начина на прилагане – б. а.) на гаранциите (чл. 4 – 6); д) националната система за контрол на ядрения материал (чл. 7); е) предоставянето на информация на МААЕ (чл. 8); ж) инспекторите на МААЕ (чл. 9); з) привилегиите и имунитетите на длъжностните

[15] Договорът за неразпространение на ядреното оръжие (Москва, Лондон, Вашингтон, 1.07.1968 г.) е ратифициран от Република България с Указ на Президиума на Народното събрание № 668 от 10.07.1969 г. (ДВ, бр. 55 от 1969 г.). Той е в сила за нашата страна от 5.03.1970 г. и е обнародван в ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г. Вж. за повече подробности относно този договор, например **Божанов, С.** Цит. съч., 289 – 290; **Борисова, О.** Правна уредба на международните гаранции по Договора за неразпространение на ядреното оръжие и превенцията на риска за отклоняване на ядрен материал, 290 – 293.

лица и имуществото на МААЕ (чл. 10); и) прекратяването на гаранциите (чл. 11 – 13); й) неприлагането на гаранциите за ядрен материал, използван не за мирни цели (чл. 14); к) уреждането на финансови проблеми (чл. 15); л) отговорността за ядрена вреда пред трета страна (чл. 16); м) международната отговорност при ядрена вреда (чл. 17); н) мерките, свързани с проверката за непренасочване на ядрен материал (чл. 18 – 19); о) тълкуването на споразумението и решаването на споровете (чл. 20 – 22); п) процедурите за прилагане на изискванията за гаранции за неизползване на ядрен материал за производство на ядрено оръжие или други ядрени взривни устройства (чл. 27 – 97), които включват: аа) целите на гаранциите (чл. 27 – 97); бб) националната система за отчет и контрол на ядрения материал (чл. 30 – 31); вв) началото на прилагане на гаранциите (чл. 32 – 33); гг) прекратяването на прилагането на гаранциите (чл. 34); дд) освобождаването от гаранции (чл. 35 – 37); ее) допълнителното договаряне (чл. 38 – 39); жж) инвентарния списък (чл. 40); зз) проектната информация за конструкциите (чл. 41 – 47); ии) информацията за ядрен материал, разположен извън съоръжението (чл. 48 – 49); йй) системата на отчетните документи (чл. 50 – 57); кк) системата за докладване (чл. 58 – 68); лл) провеждането на инспекции (чл. 69 – 88); лл) заявленията на МААЕ за извършената проверка (чл. 89); мм) международното предаване (чл. 90 – 96); нн) дефинициите на определени правни понятия, употребени в споразумението (чл. 97).

II.8.1.1. Допълнителен протокол към Споразумението между Народна република България и Международната агенция за атомна енергия относно прилагането на гаранциите във връзка с Договора за неразпространение на ядреното оръжие (Виена, 24.09.1998 г.)

Този допълнителен протокол е ратифициран е от Република България със закон от 20.09.2000 г. (обн. ДВ, бр. 80 от 2000 г.). Той е в сила за нашата страна от 10.10.2000 г. и е обнародван в ДВ, бр. 92 от 10.11.2000 г. Срокът му на действие е неопределен.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по допълнителния протокол, които се изразяват в установяването на специални правила

относно: а) връзката между допълнителния протокол и споразумението по гаранциите (чл. 1); б) предоставянето на информация (чл. 2 – 3); в) допълнителния достъп на МААЕ до площадките с ядрени съоръжения в България (чл. 4 – 10); г) назначаването на инспектори от МААЕ (чл. 11); д) визите (чл. 12); е) допълнителните правни уредби (чл. 13); ж) системите за комуникация (чл. 14); з) защитата на поверителната информация (чл. 15); и) приложенията към допълнителния протокол (чл. 16); й) дефинициите на определени правни понятия, използвани в допълнителния протокол (чл. 18).

Към разглеждания допълнителен протокол фигурират 2 приложения с организационно-технически характер, озаглавени както следва: Приложение I. Списък на дейностите, упоменати в чл. 2.а.(IV) от протокола; Приложение II. Списък на конкретно оборудване и неядрен материал за докладване при внос и износ в съответствие с чл. 2.а.(IX) от протокола.

II.8.2. Споразумение между Република Австрия, Кралство Белгия, Кралство Дания, Република Финландия, Федерална република Германия, Гръцката република, Ирландия, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Португалската република, Кралство Испания, Кралство Швеция, Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ) и Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) за прилагане на член III (1) и (4) от Договора за неразпространение на ядреното оръжие (78/164/ЕВРАТОМ, съответно IAEA INFCIRC 193)

Това споразумение е ратифицирано от Република България в качеството ѝ на редовен член на Европейския съюз със закон от 16.07.2008 г. (ДВ, бр. 67 от 2008 г.). То е в сила за нашата страна от 1.05.2009 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 23 от 23.03.2010 г. Срокът му на действие е неопределен като точно фиксирана дата, но е указано, че то ще се прилага дотогава, докато държавите участнички са страни по Договора за неразпространение на ядреното оръжие от 1968 г. (чл. 25, б. „б“). Към споразумението фигурира специфичен протокол относно „условията и средствата“, съгласно които се извършва сътрудничеството при прилагането на предпазните мерки,

предвидени съгласно споразумението, по начин, че да се избегне ненужното дублиране на дейностите на Европейската общност за атомна енергия в областта на предприеманите предпазни мерки.

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) основното задължение на държавите „да предприемат предпазни мерки във връзка с всички изходни или специални ядрени материали във всички ядрени дейности с мирни цели в съответните техни територии, в рамките на съответната тяхна юрисдикция или навсякъде, където се разпростира техният контрол, изключително с оглед предотвратяване отклоняването на ядрените материали от използването им за мирни цели към използването им за производство на ядрени оръжия или на други ядрени взривни устройства“ (чл. 1); б) прилагането на предпазните мерки (чл. 2 – 3); в) сътрудничеството между държавите участнички, МААЕ и Европейската общност за атомна енергия (чл. 4); г) начина на прилагане на предпазните мерки (чл. 5-7); г) предаването на информация на МААЕ (чл. 8); д) инспекторите на МААЕ (чл. 9); е) привилегиите и имунитета на МААЕ (чл. 10); ж) употребата или разреждането на ядрения материал (чл. 11); з) трансфера на ядрен материал от държавите участнички (чл. 12); и) ядрения материал, предназначен за неядрени дейности (чл. 13); й) неприлагането на предпазни мерки по отношение на ядрен материал, предназначен за използване с немирни цели (чл. 14); к) финансирането (чл. 15); л) отговорността на трети държави за ядрени щети (чл. 16); м) международната отговорност за ядрена вреда (чл. 17); н) мерките, свързани с проверката за неразпространението на ядрени материали (чл. 18 – 19); о) тълкуването на споразумението и решаването на споровете (чл. 20 – 22); п) протокола, свързан с процедурите за прилагане на предпазните мерки, който включва специални правила относно: аа) целите на предпазните мерки (чл. 28 – 30); бб) системата на предпазни мерки на Европейската общност за атомна енергия (чл. 31 – 34); вв) прекратяването на предпазните мерки (чл. 35); гг) изключенията от прилагането на предпазните мерки (чл. 36 – 38); дд) допълващите договорености (чл. 39 – 40); ее) инвентарния опис (чл. 41); жж) описателната информация

(чл. 42 – 50); зз) счетоводните записи (чл. 51 – 58); ии) отчетите (чл. 59 – 69); ии) инспекционните проверки (чл. 70 – 89); йй) официалния отчет на МААЕ за проведените проверки (чл. 90); кк) трансфера на ядрен материал във и извън държавите участнички (чл. 91 – 97); лл) дефинициите на определени правни понятия, употребени в споразумението (чл. 98).

II.8.2.1. Допълнителен протокол към Споразумението между Република Австрия, Кралство Белгия, Кралство Дания, Република Финландия, Федерална република Германия, Гръцката република, Ирландия, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Португалската република, Кралство Испания, Кралство Швеция, Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ) и Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) за прилагане на член III (1) и (4) от Договора за неразпространение на ядреното оръжие (1999/188/ЕВРАТОМ, съответно IAEA INFCIRC 193 add. 8)

Този допълнителен протокол е ратифициран от Република България в качеството ѝ на редовен член на Европейския съюз със закон от 16.07.2008 г. (ДВ, бр. 67 от 2008 г.). Той е в сила за нашата страна от 1.05.2009 г. и е обнародван в ДВ, бр. 23 от 23.03.2010 г.

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по допълнителния протокол, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) връзката между допълнителния протокол и споразумението по гаранциите (чл. 1); б) предоставянето на информация (чл. 2 – 3); в) допълнителния достъп на МААЕ до площадките с ядрени съоръжения в държавите-членки (чл. 4 – 10); г) назначаването на инспектори от МААЕ (чл. 11); д) визите (чл. 12); е) допълнителните договорености (чл. 13); ж) системите за комуникация (чл. 14); з) защитата на поверителната информация (чл. 15); и) приложенията към допълнителния протокол (чл. 16); й) дефинициите на определени правни понятия, използвани в допълнителния протокол (чл. 18).

Към допълнителния протокол фигурират 3 приложения, а именно: Приложение I. Списък на дейностите в чл. 2, буква а), iv) от протокола; Приложение II. Списък на конкретно оборудване и неядрен материал за докладване при внос и износ в съответствие с

чл. 2, буква а), іх); Приложение III. (ненаименовано), свързано с информацията относно прехвърлянията на ядрен материал.

II.9. Република България и Норвегия

В разглежданата област е сключено само едно международно двустранно споразумение между тези държави.

II.9.1. Споразумение между Агенцията за ядрено регулиране на Република България и Института за енергийни технологии – Норвегия, за присъединяване към проекта за реактора Халден на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (1.10.2003 г.)

Ратифицирано е от Република България със закон от 21.04.2004 г. (ДВ, бр. 37 от 2004 г.), но е необнародвано и няма да бъде разгледано.

II.10. Република България и Република Румъния

II.10.1. Спогодба между Правителството на Народна република България и Правителството на Социалистическа република Румъния за сътрудничество и кооперирание в областта на мирното използване на атомната енергия (Букурещ, 12.05.1972 г.)

Тази спогодба е одобрена от Република България с Решение на Министерския съвет № 104 от 22.02.1973 г. (необнародвано). Тя е в сила за нашата страна от 16.03.1973 г. (чл. IX), но е необнародвана и няма да бъде разгледана. Срокът ѝ на действие е 5 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 1-годишни периоди и за денонсирането ѝ с предизвестие в рамките на 3-месечен период до изтичането на съответния срок (чл. X).

II.10.2. Споразумение между Република България и Република Румъния за оперативно уведомяване при ядрена авария и обмен на информация за ядрени съоръжения (Козлодуй, 28.05.1997 г.)

Това споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 25.09.1997 г. (ДВ, бр. 87 от 1997 г.). То е в сила за нашата страна от 1.01.1998 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 17 от 11.02.1998 г. Срокът му на действие е неопределен (чл. 9, ал. 1) с възможност за денонсирането му с писмено предизвестие в едногодишен период,

след изтичането на който се прекратява действието му (чл. 9, ал. 2). То е свързано с прилагането на Конвенцията за оперативно уведомяване при ядрена авария (Виена, 26.09.1986 г.). Основната му цел е уреждането на уведомяване в случай на ядрена авария и обмен на информация за ядрени съоръжения в контекста на членове 1 – 3 от Конвенцията за оперативно уведомяване при ядрена авария (по арг. от чл. 1).

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) уведомяването при ядрена авария (чл. 2); б) обмена на информация и консултациите между двете държави (чл. 3); в) конфиденциалността на информацията (чл. 4); г) компетентните органи на тези държави (чл. 5); д) уреждането на споровете чрез препращане към чл. 11 от Конвенцията за оперативно уведомяване при ядрена авария (чл. 6); е) отношението на споразумението към други международни споразумения в тази област, в които участват двете държави (чл. 7); ж) измененията и допълненията на това споразумение (чл. 8); з) влизането в сила и действието на споразумението (чл. 9); и) временното прилагане на същото споразумение от датата на подписването му (28.05.1997 г.) до влизането му в сила (чл. 10).

Към разглежданото споразумение фигурират приложения с организационно-технически характер, а именно: Приложение № 1. Мерки за изпълнение на задълженията с технически характер по чл. 1, 2 и 3 на споразумението от компетентните органи на двете страни; Приложение № 2. Списък на ядрените съоръжения и дейности, които са обект на това споразумение; Приложение № 3. Информация за ядрени аварии; Приложение № 4. Пунктове за връзка; Приложение № 5. Информация за ядрените съоръжения.

II.10.3. Споразумение между Агенцията за ядрено регулиране на Република България (АЯР) и Националната комисия за контрол на ядрените дейности (НККЯД) на Румъния за обмен на техническа информация и сътрудничество при регулирането и контрола на ядрената безопасност и радиационната защита (София, 20.01.2016 г.)

Това споразумение е утвърдено от Република България с Решение № 429 от 26.05.2016 г. на Министерския съвет. То е в сила

за нашата страна от 01.06.2016 г. (чл. 12, ал. 1) и е обнародвано в ДВ, бр. 50 от 01.07.2016 г. Срокът му на действие е 5 години с възможност за автоматичното му продължаване за следващи 2-годишни периоди (чл. 12, ал. 3) и за прекратяването му с писмено предизвестие от една от страните най-малко 90 дни преди влизането в сила на прекратяването (чл. 12, ал. 3). В чл. 1 от споразумението фигурират дефиниции на някои правни понятия, сред които могат да бъдат отбелязани: „Ядрена безопасност“ означава защитата на хората и околната среда от радиационни рискове и безопасността на съоръженията и дейностите, които могат да доведат радиационни рискове. Тя включва безопасността на ядрени инсталации и ядрени дейности, безопасността и сигурността на радиоактивни източници, радиационната безопасност, безопасността на управлението на радиоактивни отпадъци и безопасността при транспортирането на радиоактивни материали“ (ал. 1); „Поверителна информация“ означава всяка информация, предавана съгласно настоящото Споразумение, която е определена и белязана като „ПОВЕРИТЕЛНА“ от предаващата Страна и за която получаващата Страна е информирана преди предаването на такава информация, включително всяка информация, получена от съвместни проучвания съгласно настоящото Споразумение, която е определена като „ПОВЕРИТЕЛНА“ от Страните“ (ал. 2).

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) предметния обхват на споразумението (чл. 2); б) критериите за обмена на информация за ядрената безопасност и радиационната защита (чл. 3); в) формите на сътрудничество между страните (чл. 4); г) администрирането на това сътрудничество (чл. 5); д) обмена и използването на информация за ядрената безопасност и радиационната защита (чл. 6); е) обмена на персонал (чл. 7); ж) финансовите изисквания (чл. 8); з) уреждането на споровете, а именно чрез консултации или преговори между страните (чл. 9); и) измененията на споразумението (чл. 10); й) международните задължения на страните по други международни споразумения (чл. 11).

II.11. Република България и Руската федерация

II.11.1. Споразумение между Агенцията за ядрено регулиране на Република България и Федералната служба по екологичен, технологичен и атомен надзор на Руската федерация за сътрудничество в областта на регулирането на ядрената и радиационната безопасност при използването на атомна енергия за мирни цели (Виена, 31.03.2014 г.)

Това споразумение е одобрено с Решение № 685 от 07.11.2013 г. на Министерския съвет. В сила е за Република България от 31.03.2014 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 41 от 16.05.2014 г. Срокът му на действие е 5 години с възможност за автоматично продължаване за последващи 5-годишни периоди, ако нито една от страните по дипломатически път не уведоми в писмена форма другата страна с 3-месечно предизвестие до изтичането на дадения период за своето намерение да прекрати неговото действие (чл. 8).

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) неизчерпателно изброяване на направленията на сътрудничество в областта на използването на ядрената енергия за мирни цели (чл. 1); б) формите на сътрудничество в тази област (чл. 2); в) отговорността за последиците от сътрудничеството в разглежданата област на територията на другата страна (чл. 3); г) обмена на информация в тази област (чл. 4); д) закрилата на обектите на интелектуална собственост (чл. 5); е) правната възможност за изменения и допълнения на споразумението (чл. 6); ж) начина за уреждане на споровете, а именно чрез консултации между страните (чл. 7).

II.12. Република България и САЩ

В разглежданата област са сключени няколко международни двустранни споразумения между тези държави.

II.12.1. Спогодба между Правителството на Република България и Правителството на САЩ за сътрудничество в областта на използването на ядрената енергия за мирни цели (София, 21.06.1994 г.)

Тази спогодба е утвърдена от Република България с Решение на Министерския съвет № 372 от 4.09.1995 г. (необнародвано). Тя

е в сила за нашата страна от 28.03.1996 г. (чл. 15, ал. 1), не е обнародвана и няма да бъде разгледана. Срокът ѝ на действие е 30 години с възможност за продължаването му с допълнителен период, договорен между страните, и за денонсирането му по всяко време с 1-годишно предизвестие (чл. 15, ал. 2).

II.12.2. Меморандум за разбирателство между Министерството на вътрешните работи на Република България и Департамента по енергетика на Съединените американски щати за сътрудничество в предотвратяването на незаконния трафик на ядрени и други радиоактивни материали (Вашингтон, 17.06.2008 г.)

Този меморандум е ратифициран от Република България със закон от 19.12.2008 г. (ДВ, бр. 110 от 2008 г.). Той е в сила за нашата страна от 6.01.2009 г. и е обнародван в ДВ, бр. 22 от 24.03.2009 г. Срокът му на действие е неопределен с възможност за прекратяването му с 90-дневно писмено предизвестие (чл. VI).

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по меморандума, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) обхвата на сътрудничество между страните (чл. I); б) предоставянето на информация (чл. II); в) ограниченията за прехвърляне на собствеността на оборудването (чл. III); г) данъчното и митническото облагане на оборудването (чл. IV); д) задължението „всички дейности, извършвани от всеки участник и неговите изпълнителни агенти в изпълнение на този меморандум, да се извършват в съответствие с националното законодателство на правителството на този участник и прилаганите международни споразумения, по които правителството на този участник е страна (чл. V); е) влизането в сила, изменението и срока на действие на този меморандум (чл. VI).

II.12.3. Споразумение между Агенцията за ядрено регулиране на Република България и Комисията за ядрено регулиране на Съединените американски щати за обмен на техническа информация и сътрудничество по въпросите на ядрената безопасност (София, 07.12.2023 г. и Роквил, 01.12.2023 г.)

Това споразумение е одобрено от Република България с Решение № 838 от 14.11.2023 г. на Министерския съвет. То е в сила за нашата страна от 07.12.2023 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 105 от

19.12.2023 г. Срокът му на действие е 5 години с възможност за автоматично удължаване с допълнителни 5-годишни периоди (т. IV, б. „Г“) и за денонсирането му от всяка от страните с 6-месечно писмено предизвестие до другата страна (чл. IV, б. „Е“).

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) предметния обхват на споразумението (чл. I); б) администрирането, т.е. начина на извършване, на обмена на информация в областта на ядрената безопасност (чл. II); в) формите на обмен на информация в тази област (чл. III); г) съответствието на националното законодателство на страните с това споразумение, разходите, свързани със сътрудничеството в тази област, решаването на споровете чрез консултации между страните, влизането в сила и срока на действие на споразумението, защитата на информацията в областта на ядрената безопасност и начина на прекратяване на споразумението (чл. IV, б. „А“ – “Е“).

Към разглежданото споразумението фигурира едно приложение с наименование „Приложение за интелектуалната собственост“.

II.12.4. Споразумение между правителството на Република България и правителството на Съединените американски щати за сътрудничество по Проекта за изграждане на ядрена мощност на площадката на АЕЦ „Козлодуй“ и Ядрената програма за граждански цели на Република България (София, 12.02.2024 г.)

Това споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 22.03.2024 г. (ДВ, бр. 29 от 2024 г.). То е в сила за нашата страна от 10.10.2024 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 17 от 28.02.2025 г. Срокът му на действие е неопределен с правна възможност за неговото прекратяване в 1-годишен срок с предварително писмено предизвестие по дипломатически път до другата страна участник (чл. 12, § 3). В чл. 1 фигурират дефиниции на редица правни понятия („термини“), сред които могат да бъдат изтъкнати: „Терминът „Програма“ означава сътрудничество между Страните, свързано с гражданската ядрена програма на България, което включва Проекта и при общо решение на Страните всякакви други потенциални ядреноенергийни проекти в България, като например потенциален нов реактор в АЕЦ „Козлодуй“ („Блок 8“

или „К8“), и разработването на усъвършенствани ядрени технологии“ (б. „г“); „Терминът „Проект“ означава Проектирането, изграждането и пускането в експлоатация на един нов реактор с инсталирана мощност от най-малко 1000 мегавата в АЕЦ „Козлодуй“ („Блок 7 на „Козлодуй“ или „К7“)“ (б. „д“).

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) основните области, цели, дейности и форми на сътрудничество между страните (чл. 2); б) другите области на сътрудничество между страните (чл. 3); в) „стратегическото“ сътрудничество (чл. 4); г) управлението на сътрудничеството (чл. 5); г) доклада за концентрацията и изпълнението (чл. 6); д) обществените поръчки (чл. 7); е) финансирането (чл. 8); ж) обмена на информация и поверителността ѝ (чл. 9); з) местното участие (чл. 10); и) уреждането на споровете (чл. 11); й) влизането в сила, изменението и прекратяването на действието на споразумението (чл. 12).

II.13. Република България и Република Северна Македония

В разглежданата област е сключено само едно международно двустранно споразумение между тези държави.

II.13.1. Споразумение между Агенцията за ядрено регулиране на Република България и Дирекцията за радиационна защита на Република Македония за сътрудничество в областта на радиационната защита (София, 17.11.2010 г.)

Това споразумение е одобрено от Република България с Решение № 377 на Министерския съвет от 4.06.2010 г. (необнародвано). То е в сила за нашата страна от датата на подписването му (17.11.2010 г.) и е обнародвано в ДВ, бр. 96 от 7.12.2010 г. Срокът му на действие е 3 години, който се продължава автоматично за следващи едногодишни периоди (т. 1 от заключителните разпоредби), освен ако някоя от страните уведоми писмено другата страна с 30-дневно предизвестие за желанието си да го прекрати (т. 3 от заключителните разпоредби).

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумение.

то, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) обмяната на техническа информация (чл. 1); б) обмяната на опит (чл. 2); в) начините („общите принципи“) на сътрудничество между страните в областта на радиационната защита, включващи съобразяване с националното законодателство, разходите за извършване на съответните дейности и решаването на споровете, а именно „по взаимно съгласие“ (чл. 3); г) обмена на информация (чл. 4); д) срока на действие, влизането в сила и прекратяването на споразумението (чл. 5).

II.14. Република България и Ситибанк интернешънъл ПЛС и Експорт-Импорт Банк ъф ди Юнайтид Стейтс

В разглежданата област е сключено само едно международно споразумение между страните по него. То условно е окачествено като двустранно поради координираното участие американските участници в него и има предимно финансов характер.

II.14.1. Гаранционно споразумение между Правителството на Република България за и от името на Република България като гарант, Ситибанк интернешънъл ПЛС като заемодател и агент и Експорт-Импорт Банк ъф ди Юнайтид Стейтс по заемно споразумение до 76 639 694 щ. д. от 10 юли 2000 г. между „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД, Ситибанк интернешънъл ПЛС като заемодател и агент, Ситикорп Норт Америка ИНК като координатор и Експорт-Импорт Банк ъф ди Юнайтид Стейтс (10.07.2000 г.)

Това гаранционно споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 29.11.2000 г. (ДВ, бр. 101 от 2000 г.). То е в сила за нашата страна от 15.12.2000 г. и е обнародвано в ДВ, бр. 11 от 6.02.2001 г. Това споразумение има финансов характер и е с косвено значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване, поради което няма да бъде подробно разгледано. С него Ситибанк интернешънъл ПЛС (САЩ) в координация с Експорт-Импорт Банк ъф ди Юнайтид Стейтс (САЩ) отпуска заем на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД в размер до 76 639 694 щатски долара, като правителството на Република България е гарант по отпуснатия заем.

II.15. Република България и СССР

В разглежданата област са сключени няколко международни двустранни споразумения между тези държави. Следва да се има предвид, че Руската федерация следва да се смята за правоприемник на СССР и по тези споразумения.

II.15.1. Спогодба между Правителството на Народна република България и Правителството на Съюза на съветските социалистически републики за по-нататъшно развитие на сътрудничеството по използването на атомната енергия за мирни цели (27.04.1967 г.)

Тази спогодба е в сила за нашата страна от 27.04.1967 г., не е обнародвана и няма да бъде разгледана.

II.15.2. Спогодба между Правителството на Народна република България и Правителството на Съюза на съветските социалистически републики за сътрудничество в кооперирането на производството на оборудване за атомни електроцентрали (22.07.1975 г.)

Тази спогодба е утвърдена от Република България с Решение на Министерския съвет № 190 от 30.07.1975 г. (необнародвано). Тя е в сила за нашата страна от 22.07.1975 г., не е обнародвана и няма да бъде разгледана.

II.15.3. Спогодба за сътрудничество между Правителството на Народна република България и Правителството на Съюза на съветските социалистически република за сътрудничество в изграждането в НРБ третия етап на АЕЦ „Козлодуй“ (1.10.1981 г.)

Тази спогодба е утвърдена от Република България с Решение на Министерския съвет № 30 от 17.02.1982 г. (необнародвано). Тя е в сила за нашата страна от 1.10.1981 г., не е обнародвана и няма да бъде разгледана.

II.15.4. Спогодба между Правителството на Народна република България и Правителството на Съюза на съветските социалистически републики за сътрудничество в изграждането на атомна електроцентрала „Белене“ в НРБ (27.03.1984 г.)

Тази спогодба е в сила за нашата страна от 27.03.1984 г., не е обнародвана и няма да бъде разгледана.

II.16. Република България и Република Турция

В разглежданата област са сключени 2 международни двустранни споразумения между тези държави.

II.16.1. Споразумение между Правителството на Република България и Правителството на Република Турция за оперативно уведомяване при ядрена авария и за обмен на информация за ядрени съоръжения (Анкара, 28.07.1997 г.)

Това споразумение е ратифицирано от Република България със закон от 28.01.1998 г. (ДВ, бр. 15 от 1998 г.). То е в сила за нашата страна от 21.05.1998 г. (чл. 9) и е обнародвано в ДВ, бр. 60 от 27.05.1998 г. Срокът му на действие е неопределен с възможност за денонсирането му с писмено предизвестие от 1 година (чл. 11).

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) предметния обхват на споразумението (чл. 1); б) обмена на информация за ядрени съоръжения (чл. 2); в) уведомяването при ядрена авария (чл. 3); г) компетентните органи на страните (чл. 4); д) пунктовете за връзка (чл. 5); е) развитието на двустранното сътрудничество на страните (чл. 6); ж) уреждането на споровете чрез преговори или „друг приемлив начин“ (чл. 7); з) отношението на това двустранно споразумение към други международни споразумения, в които участват страните (чл. 8); и) влизането в сила, изменението и срока на действие на споразумението (съответно членове 9 – 11).

Към разглежданото споразумение фигурират 2 приложения с организационно-технически характер, а именно: Приложение № 1 (ненаименовано като цяло), съдържащо 2 подразделения, озаглавени съответно Списък на ядрените съоръжения в Република България и Списък на ядрените съоръжения в Република Турция; Приложение № 2. Информация за ядрените съоръжения.

II.16.2. Меморандум за разбирателство между Агенцията за ядрено регулиране на Република България и Ядрения регулаторен орган на Република Турция за сътрудничество и обмен на информация в областта на ядрената безопасност и сигурност като основа на водене на преговори (Мерсин, 26.07.2022 г.)

Този меморандум е одобрен от Република България с Решение № 326 от 20.05.2022 г. на Министерския съвет (необнародвано). Той е в сила за нашата страна от 26.07.2022 г. и е обнародван в ДВ, бр. 65 от 12.08.2022 г. Срокът му на действие е 5 години (чл. VII, ал. 1), който се удължава автоматично за последователни периоди от 5 години, освен ако някоя от страните не уведоми писмено другата страна за намерението си да прекрати този Меморандум за разбирателство най-малко 90 дни преди планираната дата на прекратяване (чл. VII, ал. 2).

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по меморандума, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) предметния обхват на меморандума (чл. I); б) формите на сътрудничество (чл. II); в) определянето на национален координатор по прилагането на този меморандум (чл. III); г) обмена и използването на информацията в областта на ядрената безопасност и сигурност (чл. IV); д) финансовите разходи по дейностите, свързани с прилагането на разглеждания меморандум (чл. V); е) измененията и допълненията на меморандума (чл. VI); ж) влизането в сила, срока на действие и решаването на споровете „по взаимно съгласие чрез консултации“, свързани с този меморандум (чл. VII).

II.17. Република България и Украйна

В разглежданата област е сключено само едно международно двустранно споразумение между тези държави.

II.17.1. Споразумение между Правителството на Република България и Кабинета на министрите на Украйна за оперативно уведомяване при ядрени аварии и за сътрудничество в областта на ядрената и радиационната безопасност (Киев, 31.01.2003 г.)

Това споразумение е утвърдено от Република България с Решение на Министерския съвет № 484 от 15.07.2003 г. (необнародвано). То е в сила за нашата страна от 11.09.2003 г. (чл. 14, ал. 2) и е обнародвано в ДВ, бр. 94 от 24.10.2003 г. Срокът му на действие е неопределен с възможност за денонсирането му с писмено предизвестие в 6-месечен период, считано от получаването му по дипломатически път (чл. 14, ал. 3).

Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по споразумението, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) предметния обхват на споразумението (чл. 1); б) оперативното уведомяване при ядрена авария (чл. 2); в) обмена на информация при ядрена авария (чл. 3); г) задължението за извършване на радиационен мониторинг (чл. 4); д) пунктовете за връзка (чл. 5); е) обмена на информация за безопасността на ядрените съоръжения (чл. 6); ж) видовете информация за ядрените съоръжения (чл. 7); з) финансовите разходи за обмена на информация за ядрените съоръжения (чл. 8); и) научно-техническото сътрудничество в областта на ядрената и радиационната безопасност (чл. 9); й) компетентните органи на страните по прилагане на това споразумение (чл. 10); к) отношението на това двустранно споразумение към други международни споразумения, в които участват страните (чл. 11); л) правната възможност за изменения и допълнения на споразумението (чл. 12); м) уреждането на споровете чрез преговори между страните (чл. 13); н) срока на действие, влизането в сила и прекратяването на действието на разглежданото споразумение (чл. 14).

II.18. Република България и Унгария

В разглежданата област е сключено само едно международно двустранно споразумение между тези държави.

II.18.1. Меморандум за разбирателство за сътрудничество и обмен на информация по въпросите на ядреното регулиране между Агенцията за ядрено регулиране на Република България и Унгарския държавен орган за атомна енергия (Виена, 18.09.2018 г.)

Този меморандум е одобрен от Република България с Решение № 586 от 17.08.2018 г. на Министерския съвет (необнародвано). Той е в сила за нашата страна от 19.09.2018 г. (чл. 10) и е обнародван в ДВ, бр. 83 от 09.10.2018 г. Срокът му на действие е неопределен с възможност за прекратяването му с писмено предизвестие в 3-месечен срок.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване по меморандума, които се изразяват в установяването на специални правила относно: а) информацията в областта на мирното използване на ядрената (атомната) енергия и йонизиращите лъчения, която ще бъде обменяна между страните (чл. 1); б) предпоставките за предоставяне на информацията по чл. 1, ал. 2[16] (чл. 2); в) използването на информацията (чл. 3); г) защитата на интелектуалната собственост (чл. 4); д) обмена на персонал (чл. 5); е) финансовите разходи за обмена на информация (чл. 6); ж) националните координатори по прилагане на меморандума (чл. 7); з) уреждането на споровете чрез консултации или преговори между страните (чл. 8); и) изменението, влизането в сила и прекратяването на меморандума (съответно членове 9 – 11).

II.19. Република България и Чехословакия

В разглежданата област е сключено само едно международно двустранно споразумение между тези държави. Мислима е констатацията, че понастоящем правоприемник по него е Република Чехия.

II.19.1. Спогодба между Правителството на Народна република България и Правителството на Чехословашката социалистическа република за сътрудничество в областта на използването на атомната енергия за мирни цели (12.06.1970 г.)

Тази спогодба е в сила за нашата страна от 12.06.1970 г., но е необнародвана и няма да бъде разгледана.

Заключение

Накрая, в резултат на разгледаната международноправна уредба, могат да бъдат направени някои по-общи изводи.

Първо, ефективното прилагане на българското законодателство по опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване

[16] В чл. 1, ал. 2 от меморандума е установено задължение за съответната страна по него да положи максимални усилия за предоставяне на исканата информация от другата страна в областите на информация, изброени в ал. 1 на чл. 1 от същия меморандум.

при използването на ядрената (атомната) енергия и превоза на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци ще допринесе за спазването на поетите задължения по международните многостранни и двустранни споразумения в тази област, в които участва Република България.

Второ, разгледаните международни споразумения изискват отделянето на по-голямо внимание върху пределно допустимите норми за качество на компонентите на околната среда във връзка с равнището на радиоактивното им замърсяване, особено на атмосферния въздух, водите и почвата с оглед на тяхната актуализация в зависимост от равнището на научно-техническия прогрес.

Трето, трябва да се отбележи и обстоятелството, че в разгледаните по-горе международни многостранни договори липсват разпоредби с изрично изброяване на правните принципи, от които да се ръководят държавите участнички в дейността им по опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване при използването на ядрената (атомната) енергия и превоза на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, поради което е уместно това да бъде извършено чрез изменения и допълнения на тези международни споразумения[17].

Четвърто, международните двустранни споразумения са обусловени в голяма степен от участието на страните по тях в международни многостранни споразумения по опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване, както и по-общо в областта на ядрената (атомната) енергетика[18].

---

[17] Вж. по-цялостно относно разглежданата проблематика на международно многостранно равнище, например **Пенчев, Г.** Международни многостранни споразумения по опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване с участието на Република България. – NEWS Lex.bg (Penchev, G. Mezhdunarodni mnogostranni sporazumenia po opazvane na okolnata sreda ot radioaktivno zamarsyavane s uchastieto na Republika Bulgaria. – NEWS Lex.bg (https://news.lex.bg/guestpost/международни-многостранни-споразум-14/).

[18] Вж. по-цялостно относно разглежданата проблематика на международно двустранно равнище, например **Пенчев, Г.** Международни двустранни споразумения, сключени от Република България в областта на ядрената (атомната) енергетика, имащи пряко или косвено значение за опазването на околната среда от радиоактивно замърсяване. – NEWS Lex.bg (Penchev, G. Mezhdunarodni dvustranni sporazumenia, sklyucheni ot Republika Bulgaria v oblastta na yadrenata (atomnata)

Пето, спазването на разгледаната международноправна уредба вероятно ще изисква немалки финансови средства, поради което е необходимо да се използват различните възможности за финансиране на дейности по опазване на околната среда от радиоактивно замърсяване при използването на ядрената (атомната) енергия и превоза на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци както от национални, така и от външни източници на двустранно, европейско и универсално международно равнище.

energetika, imashti pryako ili kosveno znaenie za opazvaneto na okolnata sreda ot radioaktivno zamarsyavane. – NEWS Lex.bg (https://news.lex.bg/guestpost/Международни-двустранни-споразумения-сключени-от-република-българия-в-областта-на-ядрената-атомната-енергетика-имащи-пряко-или-косвено-значение-за-опазването-на-околната-среда-от-радиоактивно-замърсяване/).

МЕЖДУНАРОДЕН ДИСКУСИОНЕН ФОРУМ „ПРОМЕНИТЕ И ЗАКОНЪТ“

INTERNATIONAL DISCUSSION FORUM “CHANGES AND LAW”

На 13 септември 2025 г. в Малката базилика в Пловдив се проведе международният дискусионен форум „Промените и законът“. Той беше организиран от Юридическия факултет на Пловдивския университет (ЮФ) съвместно с Балканската асоциация по римско право и римскоправна традиция *Societas pro iure romano* (S.I.R.), Българската група на Асоциацията на приятелите на френската правна култура „Анри Капитан“, както и с Европейската асоциация на студентите юристи (ЕЛСА) – Пловдив. Деканът на ЮФ доц. д-р Даниела Дончева връчи поздравителен адрес на председателя на *Societas pro iure romano* (S.I.R.) проф. д.н. Малина Новкиришка по повод на десетгодишнината на Асоциацията.

Във форума взеха участие с 24 доклада изследователи от общо 9 държави (Чехия, Полша, Италия, Швейцария, Румъния, Северна Македония, Сърбия, Испания и България), работещи в 2 български и 8 чуждестранни университета, както и съдия, и студенти от ЮФ[1]. Всеки от участниците, по избор на един от четирите работни езика на събитието (английски, френски, испански и италиански), разгледа причините, довели до някои от по-значимите законодателни промени. Чрез исторически и сравнителноправен анализ се изясниха произходът и развитието на различни правни институти и генезисът на някои законови разпоредби.

Част от докладите от форума са публикувани на следващите страници.

[1] Вж. повече на https://law.uni-plovdiv.bg/bg/2025/09/11/промените-и-законът-changes-and-law-2/ и https://law.uni-plovdiv.bg/bg/2025/09/29/за-форума-промените-и-законът/

On 13 September 2025 the Small Basilica in Plovdiv hosted the International Discussion Forum "Changes and Law". It was organized by the Law Faculty at University of Plovdiv, in cooperation with the Balkan Association for Roman Law and Roman Legal Tradition *Societas pro iure romano*, the Bulgarian Group of the Association of Friends of French Legal Culture *Henri Capitant*, as well as the European Law Students' Association - Plovdiv (ELSA).

The Dean of the Law Faculty at the University of Plovdiv Associate Professor Daniela Doncheva, PhD opened the event delivering a greeting address dedicated to the 10th anniversary of the Balkan Association.

The forum was attended by researchers from 9 countries (from Czech Republic, Poland, Italy, Switzerland, Romania, North Macedonia, Serbia, Spain, and Bulgaria), by a judge and by law students from the Faculty.[2] The forum had four working languages – English, French, Spanish and Italian. Each of the 24 reports observed the reasons that led to some of the recent legislative changes in Bulgaria and abroad.

A part of the reports could be found on the next pages of this issue.

[2] See more at https://law.uni-plovdiv.bg/bg/2025/09/11/промените-и-законът-changes-and-law-2/ and at https://law.uni-plovdiv.bg/bg/2025/09/29/за-форума-промените-и-законът/

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257287

THE BULGARIAN ‘SOCIALIST’ LAW OF INHERITANCE FROM 1949, AS A PRODUCT OF THE ITALIAN ‘FASCIST’ CIVIL CODE FROM 1942 – WHAT IDEAS FOR CHANGES IN BULGARIAN INHERITANCE LAW CAN BE DRAWN FROM THE DEVELOPMENT OF ITALIAN INHERITANCE LAW?

Vasil Krumov Petrov, PhD

Judge at Sofia District Court, Bulgaria

Abstract: The old Bulgarian Law of Inheritance from 1890 is a literal translation of the corresponding provisions from the repealed Italian Civil Code of 1865. Surprisingly, however, the Inheritance Law adopted in 1949, during socialism (and in the Stalinist period), which is still in effect in Bulgaria to this day, is also a reception of the Italian Civil Code of 1942. The latter was adopted during the regime of Benito Mussolini. This second Italy-to-Bulgaria reception is smaller in scope, not without modifications, and moreover, was not acknowledged at the time of its adoption. And it's no wonder – there is no way for socialists (or communists) to admit that they adopt legal norms created by the jurists of a 'fascist' regime. The explanation for this unexpected reception (transplant) is the involvement of two prominent Bulgarian 'bourgeois' civil law professors, Ivan Apostolov and Petko Venedikov, in the working group drafting the inheritance bill in 1948. The first part of the report is dedicated to identifying received texts in the Bulgarian inheritance law of 1949 from the Italian inheritance law of 1942. The second part of the report discusses ideas for changes in Bulgarian inheritance law that can be drawn from the development of Italian inheritance law.

Key words: succession, law of inheritance, reception of foreign legislation (legal transplant), Italy, Bulgarian, Codice civile of 1942, Bulgarian Inheritance Act of 1949

БЪЛГАРСКИЯТ „СОЦИАЛИСТИЧЕСКИ“ ЗАКОН ЗА НАСЛЕДСТВО ОТ 1949 Г. КАТО ПРОДУКТ НА ИТАЛИАНСКИЯ „ФАШИСТКИ“ ГРАЖДАНСКИ КОДЕКС ОТ 1942 Г. – КАКВИ ИДЕИ ЗА ПРОМЕНИ В БЪЛГАРСКОТО НАСЛЕДСТВЕНО ПРАВО МОГАТ ДА СЕ ИЗВЛЕКАТ ОТ РАЗВИТИЕТО НА ИТАЛИАНСКОТО НАСЛЕДСТВЕНО ПРАВО?

д-р Васил Крумов Петров

съдия в Софийски районен съд, България

Резюме: Старият български Закон за наследството от 1890 г. е дословен превод на съответните разпоредби от отменения Италиански граждански кодекс от 1865 г. Изненадващо обаче Законът за наследството, приет през 1949 г. по време на социализма (и в сталинския период), който е в сила в България и до днес, също представлява заимстване от Италианския граждански кодекс от 1942 г. Последният е приет по време на режима на Бенито Мусолини. Това второ заимстване от Италия към България е с по-ограничен обхват, не е без промени и освен това не е било признато по времето на приемането му. Това не е учудващо – социалистите (или комунистите) не могат да признаят, че възприемат правни норми, създадени от юристите на „фашистки“ режим. Обяснението за това неочаквано възприемане (правна трансплантация) е участието на двама изтъкнати български „буржоазни“ професори по гражданско право (Иван Апостолов и Петко Венедиков) в работната група, изготвила проекта на Закон за наследството през 1948 г.

Първата част на доклада е посветена на идентифицирането на текстове, заимствани в българското наследствено право от 1949 г. от италианското наследствено право от 1942 г. Втората част на доклада разглежда идеи за промени в българското наследствено право, които могат да бъдат изведени от развитието на италианското наследствено право.

Ключови думи: наследяване, наследствено право, възприемане (трансплантация) на чуждестранно право, Италия, България, Граждански кодекс от 1942 г., български Закон за наследството от 1949 г.

1. Historical Introduction

After the Liberation of Bulgaria from 500 years of Ottoman rule in 1878, the country embarked on a path of European modernization, including through the adoption of Western European legislation as applicable law.[1]

The first Bulgarian Inheritance Act of 1890 was almost a literal translation of the corresponding provisions of the Italian Codice civile of 1865, relating to inheritance, wills, and gifts. Since the Minister of Justice who submitted the bill did not know Italian, he used the text of the Italian code through the Russian translation by Professor Zarudny, which was not particularly good.[2] Nevertheless, there is probably a 99% match between the original text of the Bulgarian Inheritance Act 1890 and the provisions of Codice civile 1865. Where there are differences, they are deliberate. For example, in Bulgaria, the law designates the mother and father as a separate class of heirs – the second inheritance class – in intestate succession, which excludes all other ascendants, brothers and sisters, and all collaterals[3]. Also, in Bulgaria, the surviving spouse receives a share of the inheritance, rather than usufruct over a share.[4] Furthermore, with a subsequent amendment to Bulgarian law, the share of the surviving spouse was increased and became even larger if the marriage had lasted more than 10 years[5].

Let's speed up the historical overview. The year is 1944, with the coup d'état on September 9, 1944, bringing a government dominated by communists to power. Before 1947, a new constitution was adopted – socialist, and in the same year the remnants of the 'bourgeois' opposition were finally crushed. However, in 1948, something happened that

---

[1] For a general, accessible overview in English of Bulgarian family and succession law, see **Todorova, V., St. Stavru, D. Topuzov.** International Encyclopaedia for Family and Succession Law. National Monographs: Republic of Bulgaria. The Netherlands, Kluwer Law International BV, 2019; a new, updated text as of 2022.

[2] **Фаденхехт, Й.** Несъобразности и редакционни погрешки в Закона за наследството. – Списание на Юридическото дружество в София, г. II (Fadenheht, Y. Nesaobraznosti i redaktsionni pogreshki v Zakona za nasledstvoto. – Spisanie na Yuridicheskoto druzhestvo v Sofia, g. II) (1902/1903), № 1, с. 39.

[3] Art. 23 of the Inheritance Act 1890, respectively Art. 6 of the Inheritance Act 1949.

[4] Articles 38 – 42 Inheritance Act 1890, respectively Article 9, paragraphs 1 – 3 Inheritance Act 1949.

[5] Amendment from 1906.

remains unexplained to this day. A project-draft for a new Inheritance Act was drawn up. The directive issued top-down was: a reform of legislation under the influence and reception of Soviet socialist law. The bill was passed in the last days of 1948 and finally on January 3, 1949. Surprisingly, this Inheritance Act of 1949, which is still in effect today, is also a partial reception of the Italian Codice civile, specifically the one from 1942. The latter, as is known, was adopted during the rule of Benito Mussolini. This second, more recent reception (legal transplant) from Italy to Bulgaria is smaller in scope, not without modifications under socialist influence, and moreover, it was not acknowledged at the time it was carried out. And it is no wonder – there was no way that socialists (or communists), especially at the startup of a Stalinist-style regime, would admit that they were applying legal norms created by the jurists of a 'fascist' regime. The explanation for this unexpected reception (transplantation) is the participation of two prominent Bulgarian 'bourgeois' civil law professors, Ivan Apostolov and Petko Venedikov, in the working group for drafting the 1948 inheritance bill. What is more, after a number of provisions from the repealed Inheritance Act – all of Italian origin – were omitted in the initial draft of October 1948, these provisions were 'reintroduced' into the final text by the legislative committee of the National Assembly, thanks to the participation of the tireless Professor Venedikov as an expert in the committee.[6]

To this day, there has been no complete publication of the preparatory works on the draft law and no in-depth historical analysis of the process of its adoption.[7]

---

[6] See the memoirs of Prof. Venedikov himself – see **Венедиков, П.** Спомени. 2 доп. издание. С. (Venedikov, P. Spomeni. 2 dop. izdanie. S.), 2018, 461 – 463, as well as the discussions during the first and second readings of the draft law in the National Assembly at the end of 1948 and in 1949, see **Петров, В.** Мотиви и законодателно обсъждане на Закона за наследството от 1949 г. (Petrov, V. Motivi i zakonodatelno obsazhdane na Zakona za nasledstvoto ot 1949 g. – https://www.challengingthelaw.com/semeino-i-nasledstveno-pravo/motivi-obsazhdane-zn-1949/).

[7] We owe to Svetoslav Ivanov the discovery of the correspondence regarding the drafting of the inheritance bill. See his foreword to **Венедиков, П.** Система на българското наследствено право. 3 доп. издание. С авторови бележки върху второто издание, редакторски бележки към третото издание и препратки към

The first part of the report is dedicated to identifying texts in the Bulgarian Inheritance Act of 1949 that were adopted from the Italian Codice civile of 1942.

The second part of the report examines ideas for changes in Bulgarian inheritance law that could be drawn from the development of Italian inheritance law after 1942.

2. The Reception (legal transplantation) of the New Foreign Legislation

So far, I have identified a few provisions of such a new reception. I am talking about the adoption of rules that did not exist either in the 1890 Inheritance Act, nor in its precursors – the Napoleonic Code of 1804 and the Italian Codice civile of 1865 – but have come from new provisions contained in the currently operative Italian Codice civile of 1942.

Let me list them one by one:

2.1. The rule on conclusive (implicit) forgiveness of incapacity to inherit

According to Article 4, paragraph 2 of the Inheritance Act 1949, based on art. 466, paragraph 2 of Codice civile 1942, the unworthy person in whose favor the testator made a will, knowing the reason for the unworthiness, without expressly rehabilitating them as worthy, inherits only within the limits of the will. Such a rule was not present in either the repealed Bulgarian Inheritance Act 1890 or the Codice civile1865.[8]

действащия закон. Ред. Св. Иванов. С., ИК „Петко Венедиков“ (Venedikov, P. Sistema na balgarskoto nasledstveno pravo. 3 dop. izdanie. S avtorovi belezhki varhu vtoroto izdanie, redaktorski belezhki kam tretoto izdanie i prepratki kam deystvashtia zakon. Red. Sv. Ivanov. S., IK „Petko Venedikov“), 2019, p. 6. Unfortunately, this correspondence has not yet been published in a place accessible to Bulgarian lawyers.

[8] It should, however, be borne in mind that in art. 726 C. civ. 1865 the word espressamente was used, which was omitted in art. 7 of the 1890 Inheritance Act, which is why Bulgarian doctrine (**Венедиков, П.** Система на..., бел. 7, с. 30) maintained the view that even under the 1890 Inheritance Act, a tacit forgiveness of unworthiness was permissible.

2.2. The form of the notarial (public) will

In Bulgaria, the regulation of the notarial will is in Article 24 of the Inheritance Act 1949. In Italy, the regulation of the *testamento pubblico* is in Article 603 of the Codice civile 1942. I will not quote the texts, as they are almost identical. In the Italian text, there is one additional sentence concerning deaf/deaf-mute individuals, but otherwise the texts are nearly verbatim. The new aspect in Italy and Bulgaria, compared to their old laws, is that the number of witnesses has been reduced from 4 to 2, with an explicit requirement in the notarial will to indicate the place – locus loci – of the will, as a formal requirement.[9]

2.3. The claim of an heir with a reserved portion (legittimario) against a third party to whom the testee or donee has transferred an immovable property

In Italy, the regulation is found in art. 563 Codice civile and 2652, § 8 Codice civile 1942; in Bulgaria, in art. 37 of the Inheritance Act 1949. The new aspect in Italy and Bulgaria, compared to their old laws, is that the filing of claims by heirs with a reserved portion (legittimari) is provided for, which affects the enforceability of court decisions against third parties.

2.4. The system of acquiring inheritance

According to art. 459 Codice civile 1942 and art. 48 of the Inheritance Act 1949 inheritance is acquired through acceptance. The effect of acceptance starts from the moment the inheritance is opened. Such a rule did not exist under the old law.[10]

---

[9] By the way, in 2025 there is a decision by the second chamber of the Italian Supreme Court of Cassation and by the first civil chamber of the Bulgarian Supreme Court of Cassation on the issue of the place of the notarial will – almost identical cases, on the same provision in substance. Cf. decision No. 119 of 28.02.2025 in civil case No. 500/2024, SC, 1st civil chamber, Bulgaria, and respectively Corte Suprema di Cassazione decision of 14.04.2025 in case No. 26010/2019, 2nd civil chamber.

[10] Between the Inheritance Act 1949 and the Codice civile 1942, there is a difference in the regulation concerning the acceptance and refusal, not of inheritance, but of bequests (on a private basis *legatums*). In Italy, the rule from Roman law has been preserved, according to which a bequest (*legatum*) is acquired without the need for acceptance, but with the right of refusal – art. 649, para. 1 of the C. civ. 1942. In Bulgaria, there is a rule for direct application (tel quel) of the rules for the

2.5. Possessory claim by the heir called to inherit but who has not accepted it

Art. 460, para. 1 Codice civile 1942 and art. 58 of the Inheritance Act 1949 stipulate that an heir who has been called but has not accepted the inheritance may bring possessory claims, even if they have not established actual detention over the property. Under the old law, in the absence of such a provision, there was a possibility that the exercise of the possessory claim could be regarded as an act of conclusive (implicit) acceptance of the inheritance.

2.6. The rule of independence of the inheritance option in case of multiple heirs:

According to the rule of art. 510 Codice civile 1942 and art. 62 of Inheritance Act 1949, acceptance by inventory, made by one of the heirs called, benefits all the others, even if the inventory is carried out by an heir different from the one who made the declaration.

In the old law of Bulgaria and Italy, it was different:

Thus, according to art. 213 of the Inheritance Act 1890 and art. 958 Codice civile 1865: If some of the heirs wish to accept the inheritance outright, and others – by inventory, then the inheritance is accepted by inventory. The declaration of one of the heirs is sufficient for this.

All of the above-mentioned corrections (*leges correctivae*) to the previous regulation can be summarized as rectifying flaws in certain rules or of ambiguities, identified by legal doctrine and jurisprudence (court's case law), where the previous regulation had caused theoretical or judicial disputes. Such calibration and refinement of the regulation can be expected, insofar as sufficient judicial case law and extensive legal scholarly literature, which examined even the smallest corners of the house of inheritance law, had accumulated for the period from 1865 to 1942.

---

acceptance and refusal of inheritance to the acceptance and refusal of bequests (*legatums*) – art. 22, para. 2 of the Inheritance Act 1949.

3. Ideas for amendments to the Inheritance Act 1949, drawn from the changes in the Italian Codice civile after 1942

The changes in Italian inheritance law after 1942 are neither numerous nor do they alter the general structure of inheritance law.

3.1. One example is the reform of 1975 concerning inheritance by the surviving spouse. Before the reform, the surviving spouse, when co-inheriting with children from the marriage or their descendants, received only usufruct over a share of the inheritance, depending on the number of children. After the reform, the surviving spouse always receives a share of the inheritance.[11] In Bulgaria, the position of the surviving spouse in this regard has been different since 1890 – he/she receives a share of the inheritance. Under the Inheritance Act 1949, the share is equal to that of each child when co-inheriting with descendants; the spouse also receives a share when co-inheriting with heirs of the second and third degree, and completely excludes heirs of the fourth degree. In Italy, however, the surviving spouse has an additional right – the right to live for the rest of their life in the family home and to use its furniture, if it belonged to the deceased or was jointly owned by the deceased and the spouse. Here, one might consider adopting this Italian rule in Bulgaria.

3.2. Regarding the regulation of the claim under Article 563 of the Codice civile 1942 by the heir with a reserved portion (*legittimario*) against a third party to whom the testee or donee has transferred real estate. In 2005, a rule was established that this claim cannot be brought in relation to donations if more than 20 years have passed since the donation was registered. Thus, in practice, the institution of the reserved portion of the inheritance leaves unaffected a category of old donations – those that the testator made 20 or more years before their death.[12] A similar rule is needed in Bulgaria as well.

---

[11] See **Bianca, C. M.** Diritto civile. II-2. Le successioni. Sesta edizione a cura di M. Bianca, P. Sirena. Milano, A. Giuffre, 2022, p. 267.

[12] For this amendment see **Chinè, G., A. Zoppini.** Manuale di diritto civile. XVII ed. 2025-2026. Molfetta, Neldiritto Editore, 2025, p. 417.

4. In the Italian Code of 1942, there are other rules that could be successfully adopted in Bulgaria, even though they were overlooked when the Inheritance Act of 1949 was enacted

4.1. For example, the Codice civile 1942 contains a rule that did not exist in either the Napoleonic Code of 1804 or the Codice civile 1865. According to Article 605 of Codice civile 1942, not every defect in the form of a will results in its absolute nullity, but only those described in the first paragraph of this article.[13] Conversely, the second paragraph of this article outlines defects in the form of a will that allow it to be annulled by the courts at the request of interested parties within a certain period. Such a rule is also needed in Bulgaria. In fact, precisely this rule was included in an early draft of the Bulgarian Inheritance Act in June 1948, but it was removed when the draft bill was submitted to the National Assembly in October 1948.[14]

4.2. In the Codice civile 1942 – art. 467, para. 1 – there is a rule according to which representation places the heirs in the position and to the degree of their predecessor in all cases when he is unable or does not want to accept the inheritance or the bequest (legatum). However, in the Inheritance Act 1949, representation, called substitution, is only allowed in the event of the death or unworthiness of the intermediate heir before or with respect to the original *de cuius*. For example, in Bulgaria, if the son dies before his father, the son's son – the grandson – can inherit the grandfather. But if the son is alive at the father's death and renounces his inheritance, the grandson cannot inherit the grandfather. The rule that applies is: "he who renounces kills his own stripe." Therefore, the share of the renouncing son would go to increase (ius accrescendi) the share of another descendant of the father (the grandfather). However, if all the father's sons renounce, the inheritance is offered to the heirs of the following class, not to the grandchildren. In Italy, under the rule of art. 467, para. 1, if a son refuses the inheritance from his father, the son's share is offered according to the rules of representation, to the grandchild. The Italian rule is closer to realizing

[13] **Braun, Al.** Testamentary Formalities in Italy. – In: Kenneth G. C. Reid, M. J. de Waal, R. Zimmermann (eds.). Comparative Succession Law. Volume I: Testamentary Formalities. Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 138.

[14] This preliminary draft is available in the file at the State Archive, discovered by Dr. Svetoslav Ivanov. See note no. 7.

the idea of intestate inheritance – to carry out the presumed will and intentions of the testator. And the testator – the grandfather in our example – is generally in closer relations with his grandchildren, rather than with heirs from subsequent inheritance classes, and would want the inheritance to go to the grandchildren.[15]

The purpose of the report is to show the profound connections between Bulgarian and Italian inheritance law.

[15] In the repealed Bulgarian Inheritance Act of 1890, there was a rule (borrowed from France, but also appearing in the Codice civile 1865 – art. 947) – Article 202, according to which an heir who has renounced cannot be substituted through representation; [but] if the renouncing heir is the only heir in their class, or if all of their co-heirs renounce, their children inherit by right and take their share individually. According to this rule, if a grandfather is survived by two sons, the first of whom has two sons of his own, and the second has four, then if one son renounces the grandfather's inheritance, the entire inheritance is offered to the other son; and if both sons renounce the inheritance, it is offered to the grandchildren, but equally to each grandchild – thus, the sons of the first son would receive 1/6 of the inheritance each, totaling 1/3 of the inheritance, not 1/2, as they would receive if a rule like the Italian rule of art. 467, c. 1 Codice civile 1942 applied. The logic behind the old rule is that the grandfather loves all his grandchildren equally, regardless of the fact through which of his sons they come from, and therefore they should inherit equally. This logic holds if both sons renounce the inheritance of the deceased. But the old rule seems illogical if only one son renounces it, because then the rule gives the entire inheritance to the other son, who, in the end, after he dies, will leave his inheritance to his children – who are only part of the grandchildren of the original *de cuius*.

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257297

RECENT CHANGES IN POLISH LAW OF SUCCESSION

Assoc. Prof. Sławomir Kursa, PhD

SWPS University, Poland

Abstract: Law of succession is an area of law that undergoes relatively infrequent changes. Nevertheless, contrary to appearances, significant amendments are also being introduced within it. A great example is the Polish Civil Code of 23 April 1964 and its fourth book, titled “Inheritances”. Over the past thirty years, over ten major and minor amendments have been made. These amendments concerned various aspects of the law of succession, including statutory succession, the form, content, and executors of wills, as well as compulsory share, unworthiness to inherit, and methods of accepting an inheritance. The purpose of this article is to present these changes, and thus the needs, scope and aims of the changes introduced in Polish law of succession since 1990. These amendments should provide an overview of Polish law of succession and its trends over the past thirty years. Finally, the latest draft amendment to the forms of special wills and the scope of changes it provides for will be mentioned.

Key words: law of succession, statutory succession, unworthiness to inherit, vindicatory bequest, form of will, declaration of acceptance of the inheritance, liability for the inheritance debts

ПОСЛЕДНИТЕ ПРОМЕНИ В ПОЛСКОТО НАСЛЕДСТВЕНО ПРАВО

доц. д-р Славомир Курса

Университет SWPS, Полша

Резюме: Наследственото право е област на правото, в която промените се извършват сравнително рядко. Противно на първоначалното впечатление, в нея понякога също могат да се въведат значителни изменения. Отличен пример за това е Полският граждански кодекс от 23 април 1964 г. и четвъртата му книга, озаглавена „Наследства". През последните тридесет години са направени над десет по-големи и по-малки изменения. Тези изменения засягат различни аспекти на наследственото право, включително наследяването по закон, формата, съдържанието и изпълнителите на завещанията, както и запазената част, недостойнството за наследяване и начините за приемане на наследство. Целта на настоящата статия е да представи необходимостта, обхвата и целите на промените, въведени в полското наследствено право от 1990 г. насам. Тези изменения следва да дадат обща представа за полското наследствено право и тенденциите в него през последните тридесет години. Накрая ще бъде споменат най-новият проект за изменение на формите на специалните завещания, както и обхватът на промените, които той предвижда.

Ключови думи: наследствено право, наследяване по закон, недостойност за наследяване, завет с вещно действие, форма на завещанието, приемане на наследството, отговорност за наследствените дългове

Law of succession is an area of law that undergoes relatively infrequent changes. Nevertheless, contrary to appearances, significant amendments are also being introduced within it. A great example is the Polish Civil Code of 23 April 1964[1] and its fourth book, titled "Inheritances". For the first quarter-century of its existence (from January 1, 1965, to December 31, 1989), that is, during the period of the Polish

[1] Act of April 23, 1964 – Civil Code, consolidated text: Journal of Laws 2025, item 1071, as amended; hereinafter referred to as the "Civil Code" or "CC".

People's Republic, it was not subject to numerous amendments[2]. Likewise, the transition to the Third Polish Republic did not immediately result in changes to fourth book of the Civil Code[3]. The first, smaller amendments to inheritance law appeared in the second half of the 1990s, while more comprehensive ones did not appear until 2009.

The purpose of this article is to present these changes, and thus the needs, scope and aims of the changes introduced in Polish law of succession since 1990. The larger, more comprehensive amendments will be presented primarily, generally in chronological order. Smaller amendments will also be mentioned. These amendments should provide an overview of Polish law of succession and its trends over the past thirty years. In each case, the dates of entry into force of these amendments will be indicated, as inheritance law applies the principle that the provisions in force at the time of opening the inheritance apply. Finally, the latest draft amendment to the forms of special wills and the scope of changes it provides for will be mentioned.

1. Changes to statutory inheritance

The first significant amendment to the provisions on intestate succession was the addition, effective December 16, 1999[4], of Art. 935[1] CC, which excluded the decedent's spouse from intestate succession if they had been legally separated. As a result, such a spouse cannot inherit intestate, just as if a divorce had been granted. At the same time, the exclusion from intestate succession of a spouse provided for in Art. 940 CC, if the decedent had properly filed for divorce due to the spouse's fault, was extended to include a justified request for separation due to the spouse's fault. This, for the purposes of intestate succession, equalized the situation of a separated spouse with that of a divorced (former) spouse.

The next amendment consisted in making the municipality of the decedent's last place of residence the statutory heir if he had no spouse

[2] The exception is the last Title X of Book Four of the Civil Code containing special provisions on the inheritance of agricultural farms, which were amended in 1971 and 1982.

[3] With the exception of the extensive amendment to the aforementioned Title X in 1990; Journal of Laws 1990 no. 55, item 321, Art. 1.

[4] Journal of Laws 1999 no. 52, item 532, Art. 2.

or relatives (Art. 935 CC). This change came into effect on September 25, 2003[5]. Previously, the State Treasury was the sole heir of last resort, but after this amendment, the State Treasury inherits by statute only if the decedent 's last place of residence in Poland cannot be determined or if it was abroad.

A comprehensive and extensive amendment to the regulations on statutory inheritance was introduced on June 28, 2009[6]. This change was due, among other things, to the fact that, until then, only the closest family members, i.e., the spouse, descendants, parents, siblings of the decedent, and descendants of siblings, could inherit, which significantly limited the scope of statutory inheritance by the family. This was not met with social approval, and the lack of reciprocity in inheritance between grandparents and grandchildren was even raised[7], despite the usually very close and active family relationships between them, with grandparents often involved in raising their grandchildren. It was suggested that the scope of statutory inheritance should also include descendants of these grandparents, i.e., more distant relatives of the decedent, as well as stepchildren[8].

It introduced corrections and clarifications regarding the rules of inheritance for the second (spouse and parents of the decedent) and third (spouse, parent, siblings and their descendants) circles of statutory heirs (current Art. 932-933 CC). At the same time, a new, previously unaccounted for fourth circle of statutory heirs was introduced, namely grandparents (Art. 934 § 1 CC[9]) and their descendants (Art. 934 § 2

[5] Journal of Laws 2003 no. 49, item 408, Art. 1.
[6] Journal of Laws 2009 no. 79, item 662, Art. 1.
[7] **Borysiak, W.** Art. 934. Dziedziczenie dziadków spadkodawcy. – In: K. Osajda, ed., Kodeks cywilny. Komentarz, 30th edn., Warszawa, C.H. Beck, 2022, 240 – 247.
[8] **Pazdan, M.** O potrzebie i kierunkach zmian dziedziczenia ustawowego w polskim prawie cywilnym. – Rejent, 2005, No 9, p. 44.
[9] Art. 934 § 1. In the absence of descendants, spouse, parents, siblings or descendants of the decedent's siblings, the entire estate falls to the decedent's grandparents; they inherit in equal shares.

CC[10])[11], as well as a fifth circle of the decedent's stepchildren (Art. 934[1] CC). From then on, only in the absence of a spouse, relatives, and stepchildren does the municipality of the last place of residence or the State Treasury (Art. 935 CC) acquire title to the inheritance.

The above amendment, while considered positive, as it addressed social expectations, including those expressed by scholars, had the unforeseen consequence of extending some inheritance proceedings, specifically those involving distant relatives of the decedent. According to the bill's author, the Minister of Justice, the need to locate and participate in the inheritance proceedings significantly prolonged some inheritance cases, as they could not be completed without reaching all the individuals designated to inherit. It was also argued that, in changing social realities, there are not necessarily any ties between them, other than formal ones. Therefore, the current regulation does not reflect the decedent's hypothetical will. As a result, individuals who may not even be aware of this will inherit[12]. For these reasons, as of 15 November 2023[13]changes were introduced to Art. 934 CC, as a result of which the circle of persons

[10] Art. 934 § 2. If one of the decedent's grandparents did not survive the opening of the inheritance, the share of the estate that would have fallen to him falls to his descendants. This share is divided according to the rules that govern the division of the inheritance among the decedent's descendants.

[11] The introduction of this fourth circle of heirs makes Polish statutory inheritance somewhat similar to the German parentel system; see Longchamps de Bérier, F. Stałość a zmienność szczegółowych regulacji prawa spadkowego Niepodległej. – Forum Prawnicze. 2018, No 2, p. 10.

[12] **Paluch, A.** Dziadkowie i ich zstępni jako spadkobiercy ustawowi – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* w świetle projektu nowelizacji kodeksu cywilnego. – Acta Iuris Stetinensis, 2024, No 1, 94 – 104 and the literature cited therein. Some scholars criticized this justification for the need to limit the number of heirs in the fourth circle, as unsupported by relevant statistics and, at the same time, violating the right to inheritance in the context of Art. 18 of the Constitution of the Republic of Poland, which ensures family protection. See **Justyński, T., E. Kabza**, O potrzebie zmian w prawie spadkowym w kontekście projektu ustawy z dnia 15 grudnia 2021 r. – Przegląd Legislacyjny, 2022, No 1, 18 – 19; Lewandowska, P. Krąg spadkobierców ustawowych – rys historyczny oraz planowane zmiany. – In: K. Pujer, ed., Humanistyka i nauki społeczne. Doświadczenia. Konteksty. Wyzwania. Tom 17. Wokół (nie)korzystnych zjawisk i przemian sfery prywatnej, finansów oraz przedsiębiorczości, Wrocław, Exante Wydawnictwo Naukowe, 2023, 70 – 73.

[13] Journal of Laws 2023, item 1615, Art. 1.

appointed under the statute in the event of the death of one of the grandparents was narrowed to their children (§ 2 in the new wording) and grandchildren (§ 2^1 added), instead of, as before, to all descendants of the grandparents, without limiting the degree of their relationship.

2. Introduction of the vindicatory bequest

On October 23, 2011, a previously unrecognized vindication bequest was introduced into Polish inheritance law (Art. 981^1-981^6 CC)[14]. Thus, in addition to the obligation-based bequest that has been in force since the Civil Code came into force (Art. 968-981 CC), the testator may make bequests with real effects[15]. The subject of this bequest may, in accordance with Art. 981 § 2 CC, be: 1) a thing specified as to its identity, 2) an alienable property-related right, 3) an enterprise or an agricultural farm, 4) establishing usufruct or servitude for the benefit of a recipient of the bequest; and from January 1, 2020, also 5) all rights and obligations pertaining to a partner of a partnership.

At the same time, the vindication bequest was appropriately incorporated into the existing regulations concerning the executor of a will, compulsory share, and liability for inherited debts by introducing new provisions. Specifically, Art. 988 § 3 was added, providing that the executor of the will should release the object of a vindicatory bequest to the person whose benefit the bequest was made for, as well as Art. 990^1 CC, providing for the possibility of appointing the executor of the will to manage the object of a vindicatory bequest until the person whose benefit the bequest was made for becomes the holder of that object. In turn, the added Art. 999^1 CC generally provides that if the entitled person may not receive from an heir the compulsory share he is entitled to, he may demand a pecuniary sum needed to supplement the compulsory share from the person whose benefit a specific bequest added to the estate was made for. Art. 1034^1-1034^3 CC defined the scope and principles of the liability of the vindicatory legatee for inheritance debts before and after the division of the estate, limiting it

[14] Journal of Laws 2011 no. 85, item 458, Art. 1.

[15] **Witczak, H.** Status prawny zapisobiercy windykacyjnego (zagadnienia wybrane). – Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, 2012, No 5, 173 – 178.

to the value of the object of the vindicatory bequest pursuant to its state and prices set as at the opening of the inheritance[16].

3. Changes to the declaration of acceptance of the inheritance

A very important change related to the manner of accepting an inheritance was introduced on August 17, 2015[17]. Before that date, if a person named to an estate failed to submit a declaration of acceptance or rejection of the inheritance within six months of learning of the title of their appointment, they became an outright heir, with unlimited liability for the estate's debts[18]. This resulted in those named to an inheritance becoming such heirs upon the expiry of the aforementioned six-month period, despite their unawareness of this effect of their silence. Furthermore, after the amendment, which came into effect on June 28, 2009, and introduced a fourth circle of statutory heirs in the persons of the decedent's grandparents and their descendants, such undesirable situations potentially occurred more frequently, as it was sufficient for a distant relative to be aware of the decedent's death and be entitled to their inheritance by law to trigger the six-month deadline for submitting a declaration, after which the relative became an heir with full liability for the estate's debts. In this way, many distant relatives, unaware of the consequences of their inaction, inherited debt-ridden estates against their will[19].

To accommodate such individuals, the legislator has amended Art. 1015 § 2 CC so that failure to submit a declaration within this deadline results in acceptance of the inheritance with the benefit of

[16] **Witczak, H.** Op. cit., 185-189.

[17] Journal of Laws 2015, item 539, Art. 1.

[18] Art. 1015 § 1. A declaration on the acceptance or rejection of the inheritance may be made within six months following the day when an heir became aware of the title of his inheritance entitlement.

§ 2. [before 18.10.2015] The absence of the heir's declaration within the above deadline is tantamount to simple acceptance of the inheritance [without limitation of liability for debts]. However, if the heir is a person lacking full legal capacity, a person for whom there are grounds for complete legal incapacitation, or a legal entity, the failure of the heir to submit a declaration within the deadline is tantamount to acceptance of the inheritance with the benefit of inventory.

[19] **Czerwińska, H.** Wykaz inwentarza – pojęcie i praktyczne znaczenie w świetle nowelizacji prawa spadkowego. – Gdańskie Studia Prawnicze, 2018, No 39, 245 – 246.

inventory[20]. This solution protects unwitting heirs, because even if they fail to submit a declaration and the estate is found to be indebted, they are liable for the estate's debts only up to the value of the estate's assets.

Originally, to determine this value, the heir with the benefit of inventory was required to commission a bailiff to prepare an inventory, which entailed fees charged by the bailiff. The amendment in question introduced an alternative: the heir could prepare an inventory, which would be submitted to a court or notary (Art. 1031^1 CC). This inventory should be submitted using a template specified by the Minister of Justice (Art. 1031^2 CC). After its submission, the heir with the benefit of inventory repays the estate's debts in accordance with the inventory (Art. 1031^3 CC)[21].

Additionally, as of November 15, 2023[22], it was clarified in the added Art. 1015 § 1^1 and 1^2 CC that in order to meet the aforementioned six-month deadline, it will be sufficient to submit an application to the court to receive this declaration before its expiry, and if the court's consent is required to submit a declaration on acceptance or waiver of inheritance on behalf of a child or a person under guardianship, the aforementioned deadline will be suspended for the duration of the proceedings in this matter, which will consequently unify the previously divergent court decisions on this matter.

4. Expanding the catalogue of causes of unworthiness to inherit

The above-mentioned amendment, which entered into force on November 15, 2023, also expanded the catalogue of reasons for unworthiness to inherit provided for in Art. 928 § 1 CC. Originally, it included three reasons for an heir's unworthiness if: 1) he has intentionally committed a serious crime against the decedent; 2) he has deceived or threatened the decedent into making or revoking a will, or he has prevented the decedent from performing one of these acts in the same manner; 3) he has intentionally concealed or destroyed the

[20] § 2. [since 18.10.2015] The absence of the heir's declaration within the time limit set forth in § 1 is tantamount to acceptance of the inheritance with the benefit of inventory.
[21] **Czerwińska, H.** Op. cit., 246 – 254.
[22] Journal of Laws 2023, item 1615, Art. 1.

decedent's will, forged or altered his will, or knowingly benefited from a will forged or altered by another person.

A fourth point has been added, specifying the condition that is met if the heir has persistently evaded performing the maintenance obligation towards the decedent, as determined by a court decision, a settlement concluded before a court or other authority, or another agreement. Although it was previously possible to deem a person unworthy of inheritance under Art. 928 § 1 point 1 CC who had committed the crime of non-payment of alimony (Art. 209 of the Penal Code[23]), deemed by a civil court as "grave," this possibility does not in every case allow for deeming a person who was obligated to pay maintenance, was aware of and able to fulfil that obligation, and yet failed to fulfil it, unworthy of inheritance. As a result, the introduction of point 4 will supplement the condition specified in point 1, as a result of which it will not be necessary to exhaust the features of a crime, let alone convict the heir, in order to be deemed unworthy of inheritance in the case where the failure to pay maintenance was persistent (long-term, repeated, characterized by bad will, and therefore dependent on the heir - which will be subject to the assessment of the civil court), and at the same time the heir was aware of the obligation resting on him[24].

At the same time, a fifth point was added, introducing a condition that applies if the heir has persistently evaded the obligation to care towards the decedent, in particular arising from parental authority, guardianship, acting as a foster parent, the marital obligation of mutual assistance, or the obligation of mutual respect and support between a

[23] Act of June 6, 1997 – Penal Code, consolidated text: Journal of Laws 2025, item 383, as amended; hereinafter referred to as the "Penal Code" or "PC".

[24] Scholars have raised doubts about the insufficient precision of the term "persistent" and also about the overlap of this condition with the crime of failure to pay alimony, which was already covered by point 1. See **Łączkowska-Porawska, M.** Nowe przesłanki uznania spadkobiercy za niegodnego. – Prawo i Więź, 2023, No 3, 277 – 279; **Mądel, M.** Niegodność dziedziczenia z powodu niealimentacji – *de lege lata*. – Radca Prawny. Zeszyty Naukowe, 2024, No 3, 16 – 19. Moreover, it was argued that the introduced condition interferes with the freedom of will-making, because if he wanted to, he could exclude such a person by making a negative will or by disinheriting them (**Mądel, M.** Op. cit, 23 – 24). There are no court decisions yet that would verify the practical significance of these new conditions for unworthiness to inherit based on specific cases and perhaps confirm or dispel these doubts.

parent and a child. In this case, too, we are dealing with particularly reprehensible behaviour by the heir who persistently (long-term, repeated, and characterized by ill will – dependent on the heir) evaded the fulfilment of their obligation towards the decedent and was subsequently supposed to inherit from them. Such intensification of the heir's ill will towards the decedent justifies depriving them of the opportunity to inherit and is, in principle, consistent with the *ratio legis* of the institution of unworthiness to inherit[25].

5. Other changes

The expansion of Art. 1025 CC was highly desirable, allowing a notary to prepare a deed of inheritance certification instead of the previously mandatory court acknowledgement of inheritance acquisition[26]. This amendment came into effect on October 2, 2008, and allows time-consuming court proceedings to be avoided in cases where all heirs are known and agree to sign the deed before a notary.

Similarly, from August 17, 2015[27], a person appointed as the executor of a will refuses to accept this duty, pursuant to Art. 987 he may submit a declaration to this effect before a notary (not only before a court as it was only possible before this amendment). Earlier, on October 23, 2011[28], an added provision (Art. 986^1 CC) came into force specifying that the decedent may appoint the executor of the will to the management of the estate, of its organized part or of a specific item.

On the other hand, amendments to Art. 1018 § 3 CC (the possibility of making a declaration on acceptance or waiver of an

[25] Nevertheless, this new reason for unworthiness has also been met with negative reception by scholars. Questionable issues include the fact that, in the case of guardians or foster families, the proper implementation of care by those providing it is subject to the supervision of the guardianship court, which, by definition, should prevent evasion of the duty of care. Moreover, these individuals usually do not inherit by law or testament, as they cannot be established in a will by the persons under guardianship who lack legal capacity. Furthermore, it is debated whether the lack of care should constitute a ground for disinheritance by the testator himself, rather than unworthiness based on a legal provision. See **Łączkowska-Porawska, M.** Op. cit, 280 – 283.

[26] Journal of Laws 2007 no. 181, item 1287, Art. 2.

[27] Journal of Laws 2015, item 539, Art. 3.

[28] Journal of Laws 2011 no. 85, item 458, Art. 1.

inheritance before a notary)[29], Art. 951 § 2 CC (list of authorities before which an official will may be drawn up)[30], Art. 1070[1] CC (disposal of an inheritance including an agricultural farm)[31] and Art. 1037 § 2, 1038 § 3 and 1038[1] CC (division of an inheritance including an enterprise)[32] were of an adaptive nature. Their purpose was to take into account changes in the regulations to which the amended provisions referred.

The amendment, effective from 22 May 2023[33], introduced in connection with the introduction of the family foundation into Polish law, was intended to take into account property transfers made by a testator to a family foundation, or obtained from such a foundation, when calculating the compulsory share. The introduction of new provisions to the Civil Code provided, among other things, that for the purposes of calculating the compulsory share, funds allocated by the testator to the founding fund of a foundation established during the testator's lifetime (Art. 993 § 2 CC) and property remaining in connection with the dissolution of a family foundation (Art. 993 § 3 CC) are added to the estate, and also specified how to calculate their value (Art. 995 § 3 CC). At the same time, it was clarified that the costs incurred by the family foundation in fulfilling the maintenance duty incumbent upon the decedent are added to the entitled person's statutory share, provided that such costs exceed the average standard accepted in the relevant community (Art. 997 § 2 CC). Furthermore, the principles and order of liability for the compulsory share by the foundation or from the funds remaining after its liquidation were defined (Art. 1000 § 4-7 and Art. 1001 § 2CC), as well as a five-year limitation period for claims under these titles (Art. 1007 § 3-4 CC)[34].

The aforementioned amendment also introduced the possibility for a person obliged to satisfy the claim on account of compulsory share

[29] Journal of Laws 1996 no. 114, item 542, Art. 1.
[30] Journal of Laws 1996 no. 114, item 542, Art. 1; Journal of Laws 1999 no. 106, item 668, Art. 24; Journal of Laws 2002 no. 113, item 984, Art. 35.
[31] Journal of Laws 2003 no. 64, item 592, Art. 10; Journal of Laws 2016, item 585, Art. 3.
[32] Journal of Laws 2018, item 1629, Art. 62.
[33] Journal of Laws 2023, item 326, Art. 129.
[34] For a broad discussion of these changes and a critical discussion of the nature of this responsibility, see **Cieśla, M.** Zmiany w instytucji zachowku wprowadzone ustawą z 26.01.2023 r. o fundacji rodzinnej. Część 2. – Prawo w Działaniu, 2024, No 60, 126-129, 150 – 154.

to request a deferral of the payment deadline, instalment payments, and, in exceptional cases, a reduction of its amount, taking into account the personal and financial situation of both the person entitled to the compulsory share and the person obliged to satisfy the claim on account of the compulsory share (Art. 997^1 CC)[35]. The last novelty introduced with the introduction of family foundations was the possibility that a waiver of inheritance could be limited to renouncing only the right to the compulsory share, in whole or in part, and not, as previously, to the inheritance (Art. 1048 § 2 CC).

6. Recent draft amendment of special forms of wills

A draft amendment to the Civil Code (UD-30)[36] submitted by the Minister of Justice regarding the forms of making a will has been underway since 2024. It introduces changes to the manners of making special wills and shortens their validity period to three months (instead of six) from the cessation of the circumstances justifying their making (Art. 955 CC), as well as further limits the group of people who may witness the making of wills, excluding, among others, cohabiting persons with the beneficiary of the will, representatives of legal entities or organizational units that are beneficiaries of the will, and relatives or relatives by affinity up to the fourth degree of consanguinity (Art. 957 § 1 CC).

Comprehensive changes are to be introduced to the oral form of a will (Art. 952 CC), as it poses numerous evidentiary challenges in court practice and is highly susceptible to forgery. Firstly, the possibility of executing a will in this form will be narrowed by combining the two alternative circumstances currently justifying its execution into one: an emergency justifying a fear of imminent death, coupled with the impossibility or excessive difficulty of maintaining the ordinary form of a will (§ 1). Secondly, to reduce the risk of witnesses' poor memory and thus more accurately determine the testator's declaration of intent, the content of the will should be written down immediately, no later than one month after its execution, rather than within a year as is currently the case (§ 2), or alternatively, confirmed

[35] Critically on this subject see **Cieśla, M.** Op. cit., 129 – 150.

[36] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12385851/katalog/13062407#13062407. Previously as UD-448 of 2022.

within three months (instead of six as currently) by consistent witness testimony in court (§ 3)[37]. Thirdly, taking into account the risk of the lack of a sufficient number (three) of witnesses required to prepare it in special circumstances, as well as technological progress, it is envisaged that an oral audiovisual will[38] may be prepared without the participation of witnesses[39], recorded by means of a device recording image and sound on a durable medium enabling their reproduction, as a special form of will (§ 1^1)[40].

Furthermore, this bill proposes the removal of wills prepared during a voyage on a seagoing vessel or aircraft (Art. 953 CC), as they are risky (e.g. destruction of the document during a disaster)[41] and unused in practice. It also proposes a comprehensive amendment to the regulations governing military wills. The amendments will include, among other things, extending the circumstances justifying their preparation to all activities of the armed forces (e.g. participation in peacekeeping operations by international armed forces), expanding the circle of persons authorized

[37] **Pogorzelec, K.** Testament ustny w świetle projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny w wersji z dnia 7 października 2022 roku. – Ius et Administratio, 2023, No 2, 143, 148 – 154.

[38] This would be the first such regulation in Europe, after the project was rejected in Switzerland (https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/78507.pdf [last visited 28.12.2025]) and one of the first in the world, after the introduction of an audiovisual will as an ordinary form in the new Chinese Civil Code on January 1, 2021 (https://www.trans-lex.org/601705/_/civil-code-of-the-peoples-republic-of-china-/#head_1260 – Art. 1137 [last visited 28.12.2025]).

[39] **Pawłowska, I.** U progu zmian. Projekt wprowadzenia testamentu audiowizualnego do polskiego porządku prawnego. – Studia Prawnoustrojowe, 2024, No 68, 413 – 415. If they were present, their potential testimony could constitute additional evidence in case of doubt, and the recording itself may allow for verification of the circumstances and course of the will making and be helpful in interpreting the testator's words; see Świrgoń-Skok, R. Wpływ nowych technologii na zagadnienie form testamentu w polskim prawie spadkowym. – Zeszyty Prawnicze, 2019, N 19.1, 144 – 145.

[40] **Confer Borysiak, W.** Przyszłość testamentów szczególnych w prawie polskim na tle porównawczym, Warszawa, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2021, 75 – 76, 106 – 113.

[41] However, it's important to remember that a travel will can be made regardless of the risk of catastrophe, for example, if the testator learns about previously unknown circumstances concerning their loved ones while traveling. For example, during a sea voyage, they communicated online and learned of behaviour that would justify disinheriting one of them.

to prepare wills (including civilians located in an area under the exclusive control of military authorities, or on a Navy vessel or an aircraft belonging to the Polish Armed Forces), and expanding the circle of entities before whom a military will may be prepared[42].

7. Conclusions

The above summary of changes in Polish inheritance law clearly confirms that it is no longer a "dead" area of law, as it was in the early years of the Polish Civil Code. Today, the situation is quite the opposite – over the past thirty years, over ten major and minor amendments to the provisions of Book Four of the Civil Code have been implemented. These amendments addressed various aspects of inheritance law, including statutory succession, the form, content and executor of wills, as well as compulsory share, unworthiness to inherit and manners of accepting an inheritance. Some of these amendments aimed to clarify existing regulations so as to avoid further discrepancies in court decisions or to amend existing regulations (circles of statutory heirs, grounds for unworthiness, the scope of the executors of the will duties, declaration of acceptance or waiver of an inheritance). Others aimed to introduce new institutions into Polish inheritance law (vindicatory bequest) or were issued in connection with the introduction of new institutions into Polish law (family foundation). These amendments affected all ten titles of Book Four of the Civil Code[43]. Moreover, further very important and desirable changes are currently being processed regarding the specific forms of wills.

[42] On this subject, see **Trzewik, J., T. Serafin**. *In dubio pro milite*? Regulacja prawne testamentw wojskowych na tle proponowanych zmian legislacyjnych. – Prawo i Więź, 2024, No 1, 11 – 21; **Borysiak, W.** Testament wojskowy *de lege lata* i *de lege ferenda* w prawie polskim na tle porównawczym. – Prawo w Działaniu, 2025, No 62, 214 – 217.

[43] It is worth adding that Art. 1059, 1060, 1062, 1064 and 1087 CC contained in Title X (Special provisions on the inheritance of agricultural holdings) became null and void as of February 14, 2001 as inconsistent with the Constitution of the Republic of Poland, pursuant to judgment P 4/99 of the Constitutional Tribunal of January 31, 2001 – Journal of Laws 2001 no. 11, item 91.

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257311

IL CONTRATTO DI FIDUCIA NEL NUOVO CODICE CIVILE ROMENO. PRECISAZIONI TERMINOLOGICHE

Petrut-George Bran, dottore in diritto

University of Iași, Romania

Estratto: Il contratto di fiducia è regolamentato dal nuovo Codice civile romeno, adottato relativamente di recente in Romania. Ciò rappresenta una novità rispetto al vecchio Codice civile romeno. Il termine fiducia è di tradizione romanistica, ma il contenuto di questo contratto è ispirato al diritto inglese (*trust*). Pertanto, sono necessarie alcune precisazioni terminologiche al riguardo.

Parole chiave: fiducia, patrimonio, trust, common law, equity

THE FIDUCIA AS CONTRACT IN THE NEW ROMANIAN CIVIL CODE. TERMINOLOGICAL CLARIFICATIONS

Petrut-George Bran, PhD

University of Iași, Romania

Abstract: The fiducia contract is regulated in the recently adopted New edition of the Romanian Civil Code (2009/2011). This is a novelty in comparison with the older version. The name of this type of contract is taken from the Latin legal language of Roman tradition, and the model adopted by the Romanian legislator is French, as the institution itself was recently (2007) introduced in the French Civil Code. However, as the content is inspired by the Anglo-Saxon *trust*, some terminological clarifications are necessary.

Key words: *fiducia*, assets, trust, common law, equity

ФИДУЦИОННИЯТ ДОГОВОР В НОВИЯ РУМЪНСКИ ГРАЖДАНСКИ КОДЕКС. ТЕРМИНОЛОГИЧНИ ПОЯСНЕНИЯ

д-р Петрут-Джордж Бран

Университет в Яш, Румъния

Резюме: Фидуционният договор е уреден в наскоро приетата нова редакция на Румънския граждански кодекс (2009/2011). Това представлява новост в сравнение с нейната по-стара версия. Наименованието на този вид договор е заимствано от латинския юридически език и римската правна традиция. Моделът, възприет от румънския законодател, е френският, тъй като самият институт бе въведен наскоро (от 2007 г.) във Френския граждански кодекс. Тъй като обаче съдържанието е вдъхновено от англосаксонския институт на тръста, са необходими известни терминологични пояснения.

Ключови думи: фидуция, имущество, тръст, общо право, справедливост

1. Il contratto di fiducia nel diritto romano

È necessario conoscere le fonti antiche romane sulla fiducia, spesso ignorate dagli autori moderni. La conoscenza di tali fonti potrebbe contribuire a fornire una definizione più precisa della fiducia moderna[1].

Nel diritto romano esistevano due tipi di fiducia: la *fiducia cum amico* e la *fiducia cum creditore*. Secondo la dottrina maggioritaria, la struttura della fiducia si basava su due atti: la *mancipatio* e il *pactum fiduciae*. Tramite la *mancipatio* si realizzava il trasferimento della proprietà dal fiduciante al fiduciario, mentre nel *pactum fiduciae* si stabiliva l'obbligo di ritrasferimento della proprietà dal fiduciario al fiduciante. La *fiducia cum amico* si è evoluta nel tempo negli istituti del deposito o del comodato, mentre la *fiducia cum creditore* ha costituito

[1] **Witz, Cl.** Recensione a Dunand, J.-Ph. Le transfert fiduciaire : « donner pour reprendre ». *Mancipio dare ut remancipetur*. Analyse historique et comparatiste de la fiducie-gestion, Bâle-Genève-Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2000. – Revue internationale de droit comparé, 2001, No 53, p. 751.

l'antecedente del pegno. Istituzione propria del diritto arcaico e classico, la fiducia scompare progressivamente dalle fonti e non è presente nella raccolta di testi giuridici, il *Corpus iuris civilis*, voluta dall'imperatore Giustiniano[2].

2. Il contratto di fiducia in Francia

Istituzione molto diffusa nei paesi di diritto anglosassone, attraverso il noto trust, la fiducia è stata proposta per l'introduzione nel diritto positivo francese a partire dal 1992. Il progetto di legge è stato presentato al Senato francese nel 2005. Si può affermare che questa istituzione abbia atteso circa tredici anni[3] prima di essere accolta nell'ordinamento.

Il diritto francese ha dovuto tuttavia superare la propria concezione tradizionale del patrimonio, secondo la quale esso costituisce un'universalità giuridica comprendente tutti i beni di una persona: come unica è la persona che lo detiene, così unico è il suo patrimonio, che presenta quindi un'unità. Questa teoria rigida non ha permesso per lungo tempo l'introduzione della fiducia nel Codice civile[4].

Nelle pagine che seguono saranno presentati alcuni dati significativi relativi al progetto di legge che sosteneva l'introduzione della fiducia nel Codice civile francese.

A. Distinzione netta fra la fiducia «à la française» e il trust anglosassone

La fiducia consiste in un trasferimento di proprietà del bene che costituisce l'oggetto del contratto. Ciò significa che il costituente trasferisce al fiduciario il diritto di proprietà che ha sui propri beni. Il fiduciario dovrà quindi rispondere dei danni arrecati ai beni e dei diritti esercitati in qualità di proprietario fiduciario. Proprio questo trasferimento

---

[2] *Ibidem*. Vedi, in senso contrario alla dottrina maggioritaria, l'opinione di Dunand, appoggiata anche da Schmidlin, B. *Prefazione* al libro di Dunand, J.-Ph. Le transfert fiduciaire : « donner pour reprendre ». *Mancipio dare ut remancipetur*. Analyse historique et comparatiste de la fiducie-gestion, Bâle-Genève-Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2000, IX-X, il quale afferma che «la structure de la fiducie ne consistait pas dans la combinaison de deux rapports de droit substantiels : d'une propriété transférée au fiduciaire et de l'obligation contractuelle pour celui-ci de la restituer ».

[3] **Bruneau, Ph.** La fiducie arrive en France. – Le Monde, article publié le 9 avril 2005.

[4] **Schmidlin, B.** *Prefazione* al libro di Dunand, J.-Ph. Op. cit., p. XI.

di proprietà determina una netta distinzione tra la fiducia e l'istituto del trust anglosassone. In quest'ultimo non si verifica un trasferimento unitario del diritto, bensì una coesistenza di due situazioni giuridiche sul medesimo bene: il trustee, cioè il fiduciario, ha su questo bene un diritto di proprietà secondo il common law (legal ownership), mentre il beneficiario acquista un diritto di proprietà in equità (equitable ownership)[5].

B. La fiducia in Francia non è uno smembramento della proprietà

Il trasferimento di proprietà che avviene tramite la fiducia non può essere ridotto a uno smembramento della proprietà. Nel caso della nuda proprietà e dell'usufrutto, infatti, tanto l'usufruttuario quanto il nudo proprietario conservano, nei limiti dei rispettivi diritti, la possibilità di decidere sull'uso del bene. Diversa è la situazione nella fiducia, poiché la proprietà trasferita al fiduciario è limitata sia quanto al suo esercizio, sia alla sua durata[6].

C. La fiducia: istituzione che si distacca dai principi di diritto civile

Dagli articoli 544-545 del Codice civile francese risulta che la proprietà ha carattere assoluto. Nell'art. 544 è previsto che «la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements», mentre nell'art. 545 si precisa che «nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité». Lo stesso viene

[5] **De Richemont, H.** Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Ph. Marini instituant la fiducie. Nº 11, Sénat, Session ordinaire de 2006 – 2007, p. 11. Vedi anche Buta, Gh. *Fiducia și administrarea bunurilor altuia*, Universul Juridic, București, 2017, p. 29. Il titolo di proprietà sulla stessa cosa viene diviso così tra un titolo legale e un titolo conforme alle regole di equity. Secondo Ody, B. De l'acception du trust dans l'instauration de la fiducie en France. – Revue juridique de l'Ouest, 2011, No Spécial. Pérennisation des entreprises patrimoniales: l'apport de la fiducie, p. 182 è molto difficile di equivalere questa distinzione tra legal title e beneficial title con dei concetti riguardanti il diritto civile, perché essa è attinente alla storia e alle procedure del diritto inglese. Sarebbe sempre impreciso di identificala con uno smembramento del diritto di proprietà come presente nel Codice civile francese.

[6] **De Richemont, H.** Rapport cit., p. 11.

consacrato anche nell'articolo 17 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Ma con l'arrivo della fiducia, questo diritto assoluto di proprietà conosce una doppia limitazione. Da una parte, il diritto di proprietà fiduciaria viene limitato nella sua sostanza. Così, alle prerogative del fiduciario vengono portate delle restrizioni importanti, perché egli agisce solo in uno "scopo determinato", definito dal costituente della fiducia. Perciò il fiduciario non è un vero proprietario e non ha le sue tipiche prerogative. Inoltre, malgrado il trasferimento di beni e di diritti al fiduciario, il costituente conserva certe prerogative su questi, situazione che non può essere conciliata con la qualità di proprietario di un bene. Dall'altra parte, nella fiducia il diritto di proprietà ha un carattere temporaneo. Perciò il fiduciario è tenuto a trasferire la proprietà sul bene detenuto, sia al costituente, che a un beneficiario, a una data determinata o determinabile[7].

D. Il trasferimento di proprietà si fa in un patrimonio distinto dal patrimonio personale del fiduciario

Il trasferimento di beni o diritti si fa dal costituente in un patrimonio distinto dal patrimonio del fiduciario, detto anche «patrimonio fiduciario» o «patrimonio di affettazione». Il patrimonio di affettazione è un patrimonio separato dal patrimonio del fiduciario, un caso simile al patrimonio di un'azienda, che sempre ha un patrimonio distinto dai patrimoni dei soci che la costituiscono. Per conseguenza, il fiduciario è proprietario di due patrimoni distinti tra di loro. Ma egli può essere proprietario anche di altri patrimoni fiduciari, se previsti dai più negozi giuridici distinti. Quindi, i creditori personali del fiduciario non possono perseguire per il pagamento dei debiti, che il patrimonio personale del fiduciario. Il patrimonio fiduciario/i patrimoni fiduciari non può/non possono essere perseguito/perseguiti dai suddetti creditori[8].

E. L'interesse della fiducia per utilizzo a soli due casi specifici

E1. La fiducia-gestione

In questo caso, il fiduciario gestisce il bene trasferito per conto del costituente, al quale il bene sarà ritrasferito a una data determinata. Rispetto al mandato, la fiducia presenta numerosi vantaggi, specialmente in ambito finanziario, facilitando operazioni bancarie e

[7] *Ibidem*, 11 – 12.
[8] *Ibidem*, 12 – 13.

finanziarie che in precedenza ricorrevano esclusivamente al diritto anglosassone[9].

E2. La fiducia-garanzia

La fiducia-garanzia costituisce una modalità particolarmente efficace di tutela del creditore. Il fiduciario si impegna a restituire il bene trasferito al costituente quando la garanzia viene meno, poiché il credito è stato soddisfatto. L'acquisizione della proprietà da parte del creditore rappresenta una delle forme più solide di garanzia possibile[10].

F. La fiducia e l'uso del diritto francese

F.1. L'uso del trust anglosassone e l'introduzione della fiducia in molti Stati di tradizione civilistica

F.1.1. Lo sviluppo del trust anglosassone

L'istituzione del trust anglosassone ha conosciuto uno sviluppo significativo negli ultimi anni. Diversi Stati hanno adottato mecanismi identici o simili al trust inglese o nordamericano: la Scozia, il Lichtenstein, il Sudafrica, l'Etiopia, l'Israele, il Porto Rico, il Giappone, la Federazione Russa, la Cina e l'Uruguay[11].

F.1.2. La fiducia come versione civilistica del trust

La fiducia, versione civilistica del trust, ha anch'essa conosciuto uno sviluppo recente. Nel 1983 il Lussemburgo ha introdotto per la prima volta il contratto di fiducia. Successivamente, anche il diritto del Québec, di natura civilistica, ha disciplinato la fiducia. Nel 1993 il diritto libanese ha introdotto il contratto di fiducia. In Italia, la legge n. 51 del febbraio 2006 ha introdotto la fiducia nell'ordinamento giuridico e ha riconosciuto altresì l'esistenza del patrimonio di affettazione[12].

F2. La necessità dell'introduzione della fiducia nell'ordinamento giuridico interno, al fine di evitare l'applicazione di diritti stranieri alle operazioni francesi

In passato vi sono stati casi in cui alcune società francesi hanno fatto ricorso al trust straniero, circonstanza che ha comportato trasferimenti di fondi dalla Francia verso l'estero e ha generato diverse attività economiche e finanziarie al di fuori dei confini nazionali. Si consideri, ad esempio, il caso della società Peugeot, a metà degli anni

[9] *Ibidem*, 16 – 17.
[10] *Ibidem*, 18.
[11] *Ibidem*, 19 – 20.
[12] *Ibidem*, p. 20.

Ottanta, che fu costretta a utilizzare il diritto americano. Inoltre, l'introduzione della fiducia «à la française» è stata concepita anche per attrarre imprese straniere sul territorio francese. Gli stessi operatori del settore hanno sollecitato l'introduzione della fiducia, al fine di poter competere con l'istituto del trust anglosassone[13].

G. La fiducia nel Codice civile francese

Il Codice civile francese ha disciplinato la fiducia nel titolo XIV, introdotto dalla legge 2007-211 del 19 febbrario 2007, agli articoli 2011-2030. La definizione della fiducia è formulata all'articolo 2011: «La fiducie est l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires». A prescindere dal fatto che la fiducia possa svolgere una funzione di gestione o di garanzia, la principale innovazione nel diritto francese consiste nell'introduzione di un patrimonio separato ("patrimoine d'affectation"): pur trattandosi di un trasferimento di proprietà, i fiduciari tengono i beni, i diritti e le garanzie separati dal loro patrimonio personale. Ciò costituisce un'eccezione al principio dell'unità patrimoniale tradizionalmente previsto dal diritto francese[14].

Si possono formulare alcune osservazioni critiche, anche in rapporto sia al diritto romano sia al diritto anglosassone: la fiducia francese è maggiormente ispirata al trust anglosassone che alla fiducia romana[15]; con riguardo alla natura giuridica della fiducia nel diritto francese, il legislatore utilizza il termine "operazione", evitando la qualificazione espressa come "contratto"[16]; l'ambito di applicazione del trust è più ampio rispetto a quello della fiducia francese[17]; sebbene

---

[13] *Ibidem*, 21 – 22. I dati presentati sopra hanno in vista il proggetto di legge nº 178/2004 – 2005 riguardante l'introduzione della fiducia in Francia.

[14] Per fare la scelta nella pratica tra il trust anglosassone e la fiducia francese, si veda Intini, B. Fiducie-sûreté et trust: quelles différences? – PraxiFinance, article publié le 14 octobre 2025, mis à jour le 2 janvier 2026.

[15] **Emerich, Y.** Les fondements conceptuels de la fiducie française face au trust de la *common law*: entre droit des contrats et droit des biens. – Revue internationale de droit comparé, 2009, No 61, p. 56.

[16] *Ibidem*, p. 53 e p. 55.

[17] *Ibidem*, p. 51.

l'operazione giuridica coinvolga normalmente tre soggetti, la fiducia, come il trust, può riguardare anche due sole persone, qualora il beneficiario previsto nel contratto coincida con il costituente o con il fiduciario[18]; il concetto di "patrimonio di affettazione" si discosta dal diritto romano, che non conosceva tale figura. Questo tipo di patrimonio mira a costituire un equivalente concettuale più vicino al trust del common law. Nel caso del trustee, il suo patrimonio è considerato distinto dal patrimonio del trust[19]; il "patrimonio fiduciario" è stato criticato perché non risulta totalmente separato né dal patrimonio del costituente né da quello del fiduciario. Se si trattase di un patrimonio realmente autonomo, i creditori del patrimonio fiduciario non dovrebbero poter aggredire il patrimonio personale né del costituente né del fiduciario[20].

3. Il contratto di fiducia nel nuovo Codice civile romeno (2009/in vigore dal 01.10.2011)

La fiducia è stata introdotta come contratto nel nuovo Codice civile romeno (2009, entrato in vigore il 1º ottobre 2011), agli articoli 773-791, avendo come principale modello la disciplina contenuta nel Codice civile francese, contratto regolamentato negli articoli 2011-2030[21]. Sebbene nella motivazione del progetto di legge si affermi che sia stato preso in considerazione esclusivamente il modello francese, in realtà il testo del Codice civile francese è stato quasi integralmente riprodotto nel nuovo Codice civile romeno[22].

Come nel Codice civile francese, anche il Codice civile romeno fornisce, all'articolo 773, una definizione legale della fiducia e

[18] *Ibidem*, p. 53 e n. 16. Per un'opinione contraria, vedi **Moreanu, D.** Fiducia și Trust-ul, C. H. Beck, București, 2017, p. 517, dove si afferma che, in principio, nel trust non esiste sovrapposizione delle qualità di unico trustee e di unico beneficiary, perché in questo caso non si potrebbero più distinguere il legal title e l'equitable title.

[19] **Emerich, Y.** Op. cit., 62-63. Comunque, la nozione di patrimonio è ignota al common law e, anche se i beni del trust sono sottoposti a un regime giuridico speciale e possono essere visti come separati del resto dei beni del trustee, essi non costituiscono propriamente un patrimonio autonomo (*ibidem*, p. 65).

[20] *Ibidem*, p. 64. Così si può spiegare perché il legislatore francese ha evitato di qualificare il patrimonio fiduciario come patrimonio di affettazione (*ibidem*, p. 65).

[21] **Buta, Gh.** Op. cit., p. 10.

[22] *Ibidem*, p. 25.

stabilisce che i diritti trasferiti costituiscono un patrimonio autonomo, distinto dal patrimonio del fiduciario[23].

Articolo 774 del nuovo Codice civile romeno riprende l'articolo 2012 del Codice civile francese e indica le fonti della fiducia: la legge e il contratto concluso in forma autentica. La fiducia deve essere anche espressamente formulata[24].

Per quanto riguarda l'oggetto della fiducia, l'articolo 779, lett. b) stabilisce che si tratta di un trasferimento temporaneo di proprietà che non può superare i 33 anni dalla data di conclusione del contratto; tale durata deve essere indicata nel contratto a pena di nullità, *ad validitatem*[25].

Nel caso in cui venga trasferito il diritto di proprietà mediante il contratto di fiducia, il fiduciario acquista il possesso, l'uso e la disposizione del bene. Tuttavia, egli è limitato nell'esercizio di tali diritti dallo scopo della fiducia, dai limiti dei poteri di amministrazione e disposizione imposti dal costituente e dalla durata del trasferimento[26].

Come nel diritto francese, anche nel diritto romeno il fiduciario è responsabile del rischio del perimento per caso fortuito dei beni trasferiti, perché ne diviene proprietario (*res perit domino*), salvo diversa previsione contrattuale. Tuttavia, contrariamente all'articolo 555 comma 1, del nuovo Codice civile romeno – che definische il diritto di proprietà privata come «assoluto e perpetuo» – il diritto del fiduciario è limitato dallo scopo prestabilito e dalla durata prevista[27].

I titolari di crediti connessi ai beni trasferiti mediante la fiducia possono soddisfarsi esclusivamente su tali beni (art. 786 comma 2 del nuovo Codice civile romeno)[28].

Secondo l'articolo 779 del nuovo Codice civile romeno, il contratto di fiducia deve contenere, a pena di nullità assoluta, le seguenti indicazioni: i diritti trasferiti; la durata del contratto, che non può superare i 33 anni; l'identità del costituente, del fiduciario e del beneficiario; lo scopo della fiducia e i poteri di amministrazione e disposizione del fiduciario. Tali

[23] *Ibidem*, 36-37.
[24] *Ibidem*, p. 38.
[25] *Ibidem*, 41 – 42.
[26] *Ibidem*, 42 – 43.
[27] Cf. *ibidem*, p. 43.
[28] *Ibidem*, p. 46.

disposizioni riprendono l'articolo 2018 del Codice civile francese, salvo per quanto concerne la durata, che nel diritto francese può arrivare fino a 99 anni. Si deve aggiungere che, riguardo allo scopo del contratto di fiducia, le liberalità indiretti sono proibite[29].

Qualora il beneficiario non cumuli la qualità di costituente o di fiduciario, egli non è parte del contratto (definito «operazione» nel Codice civile francese e «operazione giuridica» nel Codice civile romeno), ma è il soggetto al quale si estendono gli effetti di un contratto alla cui conclusione non ha partecipato, in deroga al principio della relatività degli effetti contrattuali[30].

In nessun caso le tre qualità – costituente, fiduciario e beneficiario – possono riunirsi nella medesima persona, poiché verrebbe meno la relazione di fiducia[31].

Come previsto anche dall'articolo 2013 del Codice civile francese, il contratto di fiducia deve essere registrato presso l'organo fiscale competente, a pena di nullità assoluta (art. 780 del nuovo Codice civile romeno)[32].

La disciplina della fiducia nel diritto romeno presenta significative differenze rispetto a quella prevista dal diritto francese. Tali divergenze riguardano, tra l'altro, i seguenti profili: il diverso linguaggio utilizzato rispetto alla nozione di patrimonio di affettazione; l'opponibilità del contratto; la possibilità, nel diritto romeno, che anche i notai rivestano la qualità di fiduciario; il regime di responsabilità patrimoniale, poiché i creditori delle creanze collegate ai beni della massa patrimoniale fiduciaria possono agire esclusivamente su tali beni; un'ulteriore differenza concerne la responsabilità del fiduciario: nel diritto romeno (art. 787 del nuovo Codice civile romeno) essa è limitata agli atti di conservazione o di amministrazione della massa patrimoniale fiduciaria, mentre nel diritto francese il fiduciario risponde per ogni colpa (art. 2026 del Codice civile francese); quanto alla sostituzione del fiduciario, nel diritto francese (art. 2027 del Codice

[29] *Ibidem*, 73 – 74.
[30] **Constantinovici, R.** Fiducia. – In: Fl.-A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord.). Noul Cod civil. Comentariu pe articole. Ediția 2, revizuită și adăugită. București, Editura C. H. Beck, 2014, p. 882.
[31] *Ibidem*, p. 886.
[32] **Buta, Gh.** Op. cit., p. 75.

civile francese), essa può avvenire secondo quanto previsto nel contratto di fiducia, mentre nel diritto romeno (art. 788 del nuovo Codice civile romeno) la sostizione può essere disposta dal giudice; differenze si riscontrano anche con riferimento alle cause di estinzione del contratto di fiducia: il testo romeno (art. 790 del nuovo Codice civile romeno) risulta meno specifico rispetto al corrispondente testo francese (art. 2029 del Codice civile francese); infine, una delle divergenze più rilevanti riguarda la forma del contratto di fiducia: mentre nel Codice civile francese (art. 2012) la forma autentica è prevista solo in via eccezionale, nel nuovo Codice civile romeno (art. 774) essa è imposta *ad validitatem* in ogni caso, introducendo così una formalità che rende l'istituto meno attrattivo nei rapporti commerciali e bancari[33].

4. Conclusione

La fiducia si ispira al trust anglosassone, ma non ne costituisce un equivalente perfetto. Il regime giuridico è diverso, come risulta dalle differenze strutturali tra il sistema civilistico e quello anglosassone.

La fiducia regolamentata per la prima volta in Romania nel nuovo Codice civile romeno è chiaramente influenzata dal Codice civile francese, sia nella terminologia sia nel contenuto del contratto. Non si tratta di una ricezione diretta del lessico latino dal diritto romano. L'influenza del diritto francese in Romania non rappresenta una novità: anche il vecchio Codice civile romeno del 1864 era di ispirazione francese (Codice Napoleone del 1804). In entrambe le occasioni si è cercato di non recepire meccanicamente tutto il lessico francese, ma di tradurre alcune espressioni in modo più comprensibile in lingua romena. Ad esempio, nella definizione della fiducia, la sequenza «les tenant séparés de leur patrimoine propre» (l'art. 2011 del Codice civile francese), che evita il sintagma "patrimoine d'affectation", è tradotta con «masă patrimonială autonomă» (art. 773 del nuovo Codice civile romeno), al fine di esprimere l'idea di separazione dei patrimoni del fiduciario.

In questo contesto, si può affermare che «la fiducie» nel diritto francese e «fiducia» nel diritto romeno, evidenti calchi linguistici dal latino *fiducia*, rappresentino una forma di concorrenza civilistica al trust anglosassone: non una riproduzione integrale di tale istituto, ma un

[33] *Ibidem*, 83 – 87 *passim*.

adattamento che conserva la terminologia latina. Inoltre, l'influenza romanistica si manifesta anche nello sforzo di mantenere un maggiore controllo attraverso un formalismo accentuato. Il contratto di fiducia dei paesi civilistici è, quindi, una forma alternativa al trust anglosassone nonché uno strumento di resistenza all'influenza del sistema giuridico anglosassone.

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257323

THE CHALLENGE OF CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION ON THE REGULATION OF COMMERCIAL TRANSACTIONS

Assist. Prof. Zhana Koleva, PhD

University of Plovdiv, Bulgaria

Abstract: Relevant for the study is Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions[1]. On one hand, the regulations are liberal as they provide free access to the EU internal market and equal treatment of all participants there. On the other hand, they provide high protection of creditors` rights. The Directive does not harmonize fully all the rules relating to late payments in commercial transactions and Member States may adopt different ones. Nevertheless, the new rules must be settled in favor of creditors. However, in accordance with the principle of equality and uniform application of EU law, the concepts of the Directive are autonomous and should be interpreted uniformly in all Member States. This challenges national doctrine and practice and changes long-standing traditions and concepts.

Key words: case law, commercial transactions, European Law, Commercial Law, European Union (EU)

[1] Official Journal of the European Union, Series L 48, Volume 54/23.02.2011, 1 – 10.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРИ УРЕЖДАНЕТО НА ТЪРГОВСКИТЕ СДЕЛКИ

гл. ас. д-р Жана Колева

Пловдивски университет, България

Резюме: От значение за изследването е Директива 2011/7 на ЕС за борба със забавените плащания при търговските сделки. От една страна, разпоредбите са либерални, тъй като осигуряват свободен достъп до вътрешния пазар на ЕС и равно третиране на всички участници в него. От друга страна, те осигуряват висока степен на защита на правата на кредиторите. Директивата не хармонизира напълно всички правила, свързани със забавените плащания при търговските сделки – държавите членки могат да приемат различни такива. Въпреки това новите правила трябва да бъдат уредени в полза на кредиторите. Съгласно принципа на равенство и еднаквото прилагане на правото на ЕС обаче понятията в Директивата са автономни и следва да се тълкуват еднакво във всички държави членки. Това поставя под въпрос националната доктрина и практика и променя дългогодишни традиции и концепции.

Ключови думи: съдебна практика, търговски сделки, европейско право, търговско право, Европейски съюз (ЕС)

I. Introduction

The subject matter of this report is the influence of the case law of the Court of Justice of the European Union on national law and jurisprudence regarding the understanding of the concept of a commercial transaction within the meaning of Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions (the Directive). Traditionally, in national legal systems, a transaction is considered as a legal fact that gives rise to a legal relationship with a content defined by the parties or by law. The qualification of this legal fact as a commercial transaction is relevant to the legal norms applicable to this relationship. The qualification is carried out by examining the legal relationship based on deliberate criteria that national legislation has

developed for the purpose. The Republic of Bulgaria is a member state of the European Union, which requires compliance with the criteria developed in European legislation. European rules aim to ensure the proper functioning of the internal market, thereby fostering competitiveness of undertakings and in particular of small and medium-sized enterprises (Art. 1, paragraph 1 from the Directive). These objectives can be achieved by adopting rules that deter debtors from using commercial practices that have a negative impact on these businesses. Payments made later than agreed on, although the goods are delivered or the services are performed; contractual clauses that exclude the charging of interest for late payments; contractual clauses that allow payment within an unreasonably long period of time constitute such unfair commercial practices. As a small or medium-sized enterprise, the creditor accepts these contractual clauses negotiated with large enterprises or multinational companies, under pressure in order not to stop having access to the internal market. These commercial practices affect the competitiveness and the profitability of the business that small and medium-sized enterprises manage (recital 3 of the Directive).

The commercial practices in question can expose the creditor to the risk of loss of financial liquidity or "liquidity risk." In the economic literature, financial liquidity in narrow sense means "the ability to settle obligations immediately when due"[2]. Legally, immediately means on time, as agreed, or upon request for payment, if not agreed. Talking about financial liquidity, it means the ability to settle monetary payments. Financial risk arises when this ability is lost. Risk is nothing more than "the danger of suffering a loss"[3] of a material nature that can be monetized.

Exactly this risk has been addressed by the European legislator. It is covered by the concept of "liquidity risk" in its narrow sense, as stated in recitals 3, 7 and 28 of the Directive, which implements specific sanctions to prevent it. Prevention is effectuated by prohibiting

---

[2] D**rehmann, M., K. Nikolaou**. Funding liquidity risk. Definition and measurement. – In: Working Paper Series. European Central Bank, No 1024, March 2009, Germany, 4 – 36.

[3] **Koleva, R., S. Kasabova**. Statistical Methods of Business Risk Analysis. – Economics 21, Year VI, Book 1, 2016, Interuniversity Journal, Svishtov, 93 – 104 (https://www2.uni-svishtov.bg/economics21/title.asp?title=582).

commercial practices that force the creditor to accept contractual clauses with excessively long payment terms. The ultimate goal is prevention of late payments in commercial transactions, so that the creditor is not deprived of finances to perform his monetary obligations to other contractual parties for an unreasonable long period of time.

II. Scope of the Directive 2011/7/EU on combating late payments in commercial transactions

The scope of the Directive is limited to payments made as remuneration for commercial transactions. The main point of view of the doctrine is that every transaction is considered as a legal fact in its type as an action, from which the obligations arise. Such a meaning seems to be proclaimed in Art. 2 (1) of the Directive. This legal fact as an action is considered by the European legislator a commercial transaction if two criteria are simultaneously met. The first one is subjective. It includes requirements to the contracting parties, as they must act in their specific capacity as "undertakings", but one of them as an exception may be a public authority. The second one is objective. It requires that the contract reached includes consideration for delivery of goods or the provision of services and counter-consideration for remuneration.

1. Subjective criterion for qualification of commercial transaction in supranational law

The provision of Art. 2 (1) of the Directive clearly defines the concept of "commercial transaction"[4]. The subjective criterion requires the transaction to be carried out either between private undertakings or between private undertakings and public authorities. This condition requires a legal relationship between two undertakings, subjects of private law, or between private undertaking and public authority. It must be pointed out that "private undertakings" within the meaning of the Directive is different from the "trader" within the meaning of national law. According to Art. 2 (3) of the Directive the "undertaking" is defined as "any organization, acting in the course of its independent

[4] Article 2 (1): "Commercial transactions" means transactions between undertakings or between undertakings and public authorities which lead to the delivery of goods or the provision of services for remuneration.

economic or professional activity, even where that activity is carried out by a single person". This requirement means that whatever legal status may have that person in national law, he must exercise the activity in a stable manner, so that the transaction must form part of that activity (C-256/15[5]).

Therefore, whether a person is an "undertaking" cannot depend on national law. It does not matter whether the competent national authorities issue a license to exercise that activity. Circumstances such as acting under trading or professional name, issuing of an invoice due to the transaction et cetera, must be taken into account in determining whether that person is an undertaking within the meaning of the Directive (C-199/19[6]; C-256/15[7]).

As can be seen, the Directive defines "private undertakings" differently and that person cannot necessarily be a "trader" under national law.

2. Objective criterion for qualification of commercial transaction in supranational law

According to the objective criterion the transaction must result in a delivery of goods or in the provision of services for remuneration. It seems there is no doubt what the content of the contract is. One party must render a positive obligation to *dare* (to give something) or to *facere* (to do something) in return to counter-consideration by the other party to pay the agreed equivalent of the goods or services received.

However, the Directive contains no definition of the concepts "delivery of goods" and "provision of services", and nor is any reference made to the law of the Member States for the purposes of defining those terms. The term "provision of services" must be interpreted in the context of Article 57 of the Treaty of Functioning of

[5] Judgment (OJ), 15.12.2016, ECLI:EU:C:2016:954, C-256/15, Drago Nemec/Republika Slovenija. It must be pointed out that the question referred for a preliminary ruling in this procedure is an interpretation of a Directive 2000/35/EC on combating late payments in commercial transactions, which provisions are implemented in the new Directive 2011/7/EU for clarity and rationalization (recital 1 of Directive 2011/7/EU).

[6] Judgment (OJ), 14.08.2020, ECLI:C:2020:548, C-199/19, RL sp. z. o. o./J.M.

[7] ECLI:EU:C:2016:954, C-256/15, Drago Nemec v. Republika Slovenija.

the European Union (TFEU)[8], because the Directive was adopted pursuant to Article 114 TFEU. Under Art. 57 TFEU, "services" are those which are provided for remuneration, insofar as they are not governed by the provisions relating to freedom of movement of goods, capital and persons. In particular, services include: a) activities of an industrial character; b) activities of a commercial character; c) activities of craftsmen; d) activities of the liberal professions.

For instance, within the meaning of the Directive in the context of Art. 57 TFEU the rental of immovable property for payment of remuneration would be defined as a service, although under national law this contract is not a service contract.

As the Court of Justice stated, in those circumstances, such concepts must be given an autonomous and uniform interpretation throughout the European Union, in the light of the need for the uniform application of EU law in conjunction with the principle of equality. These concepts thus constitute autonomous concepts of EU law. Their scope cannot be determined by reference either to concepts known to the legislation of the Member States or to classifications made at national level. It must be established by simultaneously taking into account the wording, context and objectives of the provision in which those concepts are used and the notions of "delivery of goods" or "provision of services" are not specifically defined.

In accordance with the principle of equality and uniform application of European Law, these concepts should be interpreted in the same way in all Member States. These concepts are autonomous concepts of European Law, and their scope cannot be determined by reference to national law. They must be interpreted considering the wording, context and purpose of the provision (section 27, C-199/19[9]).

3. Exceptions of given concept of commercial transactions in supranational law

According to Art. 1 (2), the Directive shall apply to all payments made as remuneration for commercial transactions. Nevertheless, not every transaction is commercial within the meaning of the Directive, even though the payment agreed is made as remuneration. There are

[8] OJEU, Series C 326/26.10.2012, 47 – 390.
[9] ECLI:C:2020:548, C-199/16, RL sp. z. o. o./J.M.

some reasonable exceptions, in respect to them the Directive shall not cover all payments made as remuneration for commercial transactions.

Outside the scope of the Directive remains transactions with consumers (recital 8 of the Directive), even if the creditor is an independent economic organization. In this case, the interests of consumers conflict with the interests of undertakings, therefore they take precedence. Out of scope remains as well as other payments, for instance payments on cheques and bills of exchange, or payments made as compensation for damages including payments from insurance companies. Furthermore, pursuant to Art. 1 (3) of the Directive payments for debts subject to insolvency proceedings, including proceedings aimed at debt restructuring are excluded .

Outside the scope of the Directive transactions by which the creditor is a public authority also remain. In this case, public authority does not need protection, because it has secured predictable and stable access to financing Art. 4 (1) of the Directive (C-327/20[10]). According to Court decision the concept of an undertaking adopted in that Directive expressly excludes the possibility that a public authority within the meaning of Article 2 (2) thereof may fall within that concept in its capacity as a creditor of an undertaking (section 39, C-327/10).

III. Core arguments of the Court of Justice of the European Union on the concept of commercial transaction

Considering the concept given in European law, there is no doubt who could be contracting parties and what they have agreed on. It is clearly and unambiguously stated which persons are considered undertakings within the meaning of the Directive and which are State or public bodies. There is also no doubt what the content of the contract is. One party must render a positive obligation to *dare* (to give something) or to *facere* (to do something) in return for counter-consideration by the other party to pay the agreed equivalent of goods or services received.

Despite the clear and unambiguous definition, the Court of Justice of the European Union has reached many decisions that shift the

[10] Judgment (OJ), 13.01.2022, ECLI:EU:C:2022:23, C-327/20, Media Development & Hotel Services.

long-standing traditional legal concept of a legal fact in its type of transaction as an action. Because the Court of Justice of the EU has the autonomous right to interpret European law, its judgments have a significant impact on national doctrine and jurisprudence. Considering these interpretations, the national concepts of what is a contract, what is a commercial transaction and who is a trader undergo changes.

All these rules have a reasonable explanation. But there are some decision-makings that do not fully fit into the national doctrine regarding the concept of a contract.

In respect of long-standing traditions, the contract is a compound legal fact, from which the obligations arise. Regardless of whether the parties have agreed separate periods for delivery of goods and separate remuneration for each delivery, the contract remains a compound legal fact, considered to be a single transaction within the meaning of national law.

Contrary to that vision, the Court of Justice of the EU has ruled that by multiple deliveries under the single contract there are multiple transactions giving rise to separate obligations. Where the parties have agreed, under a single contract, to make successive deliveries, each giving rise to an obligation to pay, each delivery may be classified as a commercial transaction.

The above-mentioned decision erases the difference between a contract as a legal fact and the performance of an obligation arising from the same legal fact. The decision is motivated by the objective of the Directive to fully protect the creditor's rights. As a result, the creditor may obtain multiple compensation for recovery costs as a fixed sum within the meaning of the provision of Art. 6 (1) of the Directive. In other words, failure to perform a single contract gives right to more than one piece of compensation.

As the Court has stated, the concept of "commercial transactions" must be understood broadly and does not necessarily coincide with the concept of "contract" (C-419/21[11]). A restrictive interpretation of

[11] Judgment (Summary), 01.12.2022, ECLI:EU:C:2022:948, C-419/21, Furnitures de materiel medical. According to the Court Article 2 (1) of Directive 2011/7/EU must be interpreted as meaning that the concept of "commercial transactions" referred to therein covers each successive delivery of goods or provision of services carried out under a single contract. In respect of that, Article 6 (1) of Directive

"commercial transaction" as a "contract" would be contrary to the definition of the material scope of the Directive.

This position follows from an autonomous interpretation of the provisions of the Directive in accordance with the principle of equality, as well as the requirements of uniform application of European law. The ultimate goal is to ensure free access to the European internal market and equal treatment of all participants there.

IV. Conclusion

Undoubtedly, the case law of the Court of Justice of the European Union has a subsequent impact on national legislation. The concept of commercial transaction is clearly defined in national law, as well as in supranational law, with many differences in required conditions. National law considers a transaction as commercial either because it is concluded by a trader within his professional activity (Art. 286 (1) of the Commerce Act), or because it is included in a special list of transactions (Art. 286 (2) of the Commerce Act). Contrary to that, supranational law comprehends commercial transactions more broadly. It is not necessary for the party to act in special capacity as a trader. There also is not a special list of transactions.

Even with these differences, in both cases there has been no doubt that the transaction is a constituted legal fact, since a contract has been reached, from which the obligation arises. Implemented in Bulgaria on 28 February 2013, the Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions provides such a concept. Ten years later the case law of the Court of Justice of the European Union issued many important judgments which shift the doctrine`s view about the commercial transaction as a concept.

According to the new view of the Court of Justice the concept of "commercial transactions" under Article 2 (1) of Directive 2011/7/EU covers each successive delivery of goods or provision of services

2011/7, read in conjunction with Article 4 of that directive, must be interpreted as meaning that where a single contract provides for successive deliveries of goods or provision of services, each requiring payment within a specified period, the fixed minimum sum of EUR 40 by way of compensation for recovery costs is payable to the creditor for each late payment.

carried out under a single contract. It also stated, that the Article 6 (1) of Directive 2011/7/EU, read in conjunction with Article 4 of that Directive, must be interpreted as meaning that where a single contract provides for successive deliveries of goods or provision of services, each requiring payment within a specified period, the fixed minimum sum of EUR 40 by way of compensation for recovery costs is payable to the creditor for each late payment.

As can be seen, the new vision of jurisprudence delivered by the Court of Justice erases the difference between a contract as a legal fact and the performance of an obligation arising from the same legal fact. As a result, the creditor may obtain multiple compensation for recovery costs as a fixed sum within the meaning of the provision of Art. 6 (1) of the Directive. In other words, failure to perform a single contract gives right to more than one piece of compensation.

As the Court has stated, the concept of "commercial transactions" must be understood broadly and does not necessarily coincide with the concept of "contract". A restrictive interpretation of "commercial transaction" as a "contract" would be contrary to the definition of the material scope of the Directive.

It should be noted that the Directive does not fully harmonize all the rules on late payment and Member States may adopt different ones. Nevertheless, the new rules must be settled in favor of creditors to ensure that their rights are fully protected. It must be pointed out in this connection that the Directive aims principally to discourage late payment by ensuring that it is not financially attractive to debtors (recitals 7 and 16). To achieve the goal, however, the Court of Justice of the EU insists on an autonomous and uniform interpretation of the concepts of "commercial transaction" and "undertaking" in accordance with the principle of equality, as well as the requirements for the uniform application of European law.

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257333

CHANGES IN PASSENGER TRANSPORTATION LAW ON A NATIONAL AND REGIONAL LEVEL IN BULGARIA

Teodor Kazandzhiev, PhD Candidate

Sofia University, Bulgaria

Abstract: Frequent amendments of laws and ordinances often cause problems in their application and interpretation. It is no different for the acts which regulate the transportation of passengers. The article aims to find a solution to these issues and attempts to answer the question: “How often should a legal act be changed in order to keep up with social and legal changes and without becoming unclear?” A comparison is made to Roman law, where amendments were seldom implemented, and to Common Law, where certain regulations have remained unchanged for a substantially long period of time which highlights the importance of balanced and well-prepared amendments. The importance of the discussed issue goes beyond the strict framework of Commercial or Roman Law. Nonetheless, the focus is on passenger transportation law, which is regulated by a multitude of laws, ordinances and various other legal acts.

Key words: Passenger transportation, amendment of legal acts, Roman law, Common Law Commercial law

ПРОМЕНИ В БЪЛГАРСКАТА НАЦИОНАЛНА И МЕСТНА УРЕДБА НА ПЪТНИЧЕСКИЯ ТРАНСПОРТ

докторант Теодор Казанджиев

Софийски университет, България

Резюме: Честите изменения в законите и подзаконовите актове често създават проблеми при тяхното прилагане и тълкуване. Не е по-различно и при нормативните актове, които регулират превоза на пътници. Статията има за цел да намери решение на тези проблеми и се опитва да отговори на въпроса доколко често трябва да се променя един нормативен акт, за да бъде в крак със социалните и правните промени, без да става неясен. Прави се сравнение с римското право, където изменията се правят рядко, и с англосаксонското общо право, където някои разпоредби са останали непроменени в продължение на значителен период от време. Значението на разглеждания въпрос излиза извън строгите рамки на търговското право или римското право. Въпреки това акцентът е поставен върху превоза на пътници, който се регулира от множество закони и подзаконови актове.

Ключови думи: превоз на пътници, изменение на правната уредба, римско право, общо право, търговско право

I. Introduction

Passenger transportation law is part of the legal system and regulates the transportation of human beings from one place to another. The main goal of most legal systems, even ancient ones, is to protect the rights of their subjects. For this reason, legal amendments are often made to improve this protection. However, when undertaking these changes, legislators often neglect legal clarity and sometimes create legislative problems. These problems are not specific to the transport law and affect all legal systems. However, there are various acts regulating passenger transportation in Bulgaria and the European Union (EU), as well as the United Kingdom (UK), they sometimes give rise to controversy, especially in the area of land passenger transport, which is the main focus of this article.

To find a solution to the above-mentioned problem, the twofold meaning of the term **"change"** must be taken into account. When analyzing the word, on one hand, we must consider its linguistic meaning, which is: "to make or become different"[1]. This can apply to the social, economic, political or other significant changes, which create the **necessity** for adopting a brand-new legal act or the amendment of an existing one. These reasons must be substantial and well-motivated in order to justify the adoption or amendment of a legal act, as well as of related legal acts that need to be adapted in accordance with the new legal order. Considering this, the Bulgarian Normative Acts Act[2] requires in **article 28** that all future draft legal acts contain the reasons for the adoption of the act, the objectives that the act aims to achieve, and an impact assessment report. This requirement was set by the National Assembly of Bulgaria, but it is not unique for Bulgaria. Such rules, as well as specific regimes for certain types of actions, exist in many European countries, as well as in the United States of America (USA).[3] The aim of these procedural rules is precisely to prevent arbitrary drafts amendments**.**

On the other hand, the analysis of change and law cannot ignore the changes in the law itself. In this sense, the term law does not refer only to legal acts adopted by the National Assembly, but to **all** legal acts. This is the **broad** meaning of the term as defined in legal theory.[4] Once it has been established substantial reasons that require the adoption of a new legal act or the amendment of an existing one, the question is which legal acts must be amended and to what extent. In addition, it should be considered whether the changes will require amendment to other legal acts and whether they are in accordance with EU and international law.

---

[1] See Cambridge English Dictionary at https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/change.

[2] Закон за нормативните актове, in English – Normative Acts Act, promulgated Държавен вестник, бр. 27 от 3 април 1973 г. (Darzhaven vestnik, br. 27 ot 3 April 1973).

[3] See **Друмева, Е.** Конституционно право. С., Сиела (Drumeva, E. Konstitutsionno pravo. S., Ciela), 2018, 385 – 387.

[4] Пак там (Ibid.), p. 381; For the broad sense of the term "law" within Civil law see **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част, С., Сиела (Pavlova, M. Grazhdansko pravo. Obshta chast, S., Ciela), 2023, 490 – 492.

There are **three** different answers to the aforementioned question regarding how often legal acts should be changed, which are examined below:

Firstly, Roman law used a rigid structure and defined contracts and other legal forms based on the existence or absence of actions. Roman law played an important role in establishing legal order in European states. From the Roman Republic and Empire to the Middle Ages and the 18th century national legislations adopted Roman law, while gradually creating their own provisions, especially in the field of civil and contract law.[5] Roman law itself had many distinct periods, but for the purposes of this article and the passenger carriage contract, the main focus is on the Code of Justinian. In Roman law changes were seldom made to legal acts, but Roman jurists added interpretations case by case.

Secondly, common law judicial decisions and legal rules, especially in the UK, differ from Roman law, but offer a way of keeping otherwise old legal acts applicable today. This is done mostly through the practice of the courts, as well as through legal custom. A characteristic feature of common law is that some legal acts, including statutes, are quite old and have not been fully amended for over a century, but are still applicable to this day. Although not as rigid as Roman law, this system still has a stable structure.

The third point of view is that of contemporary Bulgarian law, which regulates the transport of passengers by land through a series of acts that are regularly amended. If Roman law rarely allows for **any change**, then Bulgarian law does so very often. At the same time, Common law neglects changes in its legal order, instead relying on judicial precedents, contract law and acts of other institutions to provide the necessary protection.

Each of the above-mentioned approaches has its pros and cons, all of which vary between too much **rigidity** and too much **fluidity** of the legal system. Reviewing these three legal orders through historical, comparative and positivistic analysis will allow the adoption of legal acts that take into account social, economic and political changes.

II. Roman law

[5] **Потие, Р.-Ж.** Трактат за задълженията. С., Сиби (Pothier, R.-J. Traktat za zadalzheniyata, S., Sibi), 2023, 32 – 33, translation from French to Bulgarian.

As briefly highlighted above, Roman law has been adapted to certain cases by the interpretations of the respected jurists and the praetor's activity. When analyzing the regulation of passenger transport, it can be found that the legal rules were not systematically coordinated, moreover in the Code of Justinian many cases and forms of transport were not regulated at all. The contract for passenger transportation itself, which in contemporary law is separate from other civil and commercial contracts, falls under the regulation of the *locatio-conductio operis facciendi*, which was a form of leasing contract for providing all forms of services involving a particular **work**.[6] The *operis faciendi* variant of the *locatio-conductio* contract was used not only in maritime transport, but was a common practical and later theoretical distinction between the leasing of **objects**, **labor** and the **hiring** of a person to complete a specific **work.**[7] This shows that unlike contemporary law, where multiple separate contracts exist, in Roman law the legal framework was quite extensive, so that **all** contracts that were essentially a form of service fell under a singular *contractus*. This facilitated legal procedures, as the praetor had to deal with two actions, rather than many. The first action, named *actio locati,* was against the person providing the service, for damages caused by his actions or by the actions of the persons with whom he worked or whom he used for his work. The second action, named *actio conducti,* was against the person hiring the services.[8] On the other hand, the prevailing generalization did not allow for a fine distinction between different services, which is clearly shown in several passages of the **Digests,** such as D.14.2.2.1. According to this norm, damage to a ship caused by loading is compared to a broken anvil

[6] For a detailed analysis of this contract when carriage of goods is concerned see **Ignjatovic, M.** Carriage Of Goods By Sea As A Special Form Of Locatio-Conductio Operis Faciendi In Roman Law. – In: Facta Universitatis, Series: Law and Politics, Vol. 16, № 2, 2018, Nis, University of Nis, 2018, 101 – 108.

[7] **Венедиков, П.** Записки по Римско право. С., ИК „Петко Венедиков" (Venedikov, P. Zapiski po Rimsko pravo. S., IK "Petko Venedikov"), 2023, с. 129; **Венедиков, П.** Кратък курс по Римско право, С., ИК „Петко Венедиков" (Venedikov, P. Kratak kurs po Rimsko pravo, S., IK "Petko Venedikov"), 2018, 234 – 235.

[8] Ibid., p. 235.

or blacksmith`s hammer, demonstrating that all services for a given result were considered similar. This prevents making a fine distinction.[9] Furthermore, the Romans did not regulate all forms of transport, but focused mainly on **maritime transport**, dedicating most texts to the carriage of **goods**. This brings us back to the main reason for change, namely: significant social, economic, political and/or other reasons. As a result, changes to the law itself followed. It is clear that in Roman times, up to the era of Justinian the Great and beyond, there were no significant reasons for changes in the acts and opinions of the jurists of the classical period regarding passenger transportation by land and transportation by land, in general. The main reason for this can be found in the economic structure of the Roman family. All political, economic and legal power laid within the **pater familias[10].** When undertaking a journey, the pater familias and his family most often used their own wagons, horses, slaves and clients to complete the task of travelling to a certain destination. It must be remembered that an **obligation** arose only between two Roman citizens, subjects of **ius civille.** There was no contractual relation or other form of obligation between master and slave or between patron and client.[11]

Nonetheless, the Digests did have a single fragment devoted to land transportation, namely D.19.2.13.pr. (Ulpianus libro 32 ad edictum) according to which there is an action for compensation for the death or injury of a slave if a driver of a vehicle causes these injuries when overturning another vehicle.[12] The cited text does not indicate

[9] D.14.2.2.1 (Paulus libro 34 ad edictum) ”If the merchandise is saved, and the ship is damaged, or has lost part of her equipment, no contribution should be made, for the condition of the things provided for the use of the ship is different from that on account of which the freight has been received; since, if a blacksmith breaks an anvil or a hammer, this will not be charged to him who hired him to do the work. (English Translation by Scott, S.P., The Civil Law, IV, Cincinnati, 1932; https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/Anglica/D14_Scott.htm#II).

[10] A term designating a male roman citizen who was the head of the family, see **Венедиков, П.** Кратък курс по Римско право..., с. 67.

[11] For the meaning of obligation and the latin term *obligare* see **Plessis, P., Cl. Ando, K. Tuori**, The Oxford Handbook of Roman Law and Society. Oxford, Oxford University Press, 2016, 569 – 571.

[12] D.19.2.13.pr. (Ulpianus libro 32 ad edictum) (English) “The question is also asked, where the driver of a vehicle, while trying to pass others, overturns one, and

whether the driver of a vehicle is a merchant carrying goods, or a person transporting passengers. It must be accepted that, in absence of further context, **all** drivers of vehicles, including those **transporting passengers,** are liable under this passage.

The analysis above shows that despite the exceptional legal system of the Romans, they neglected important aspects of social and economic life. They dedicated legal texts solely to the most lucrative aspects of the economy, such as maritime transport of goods and slaves, while the passenger transport by sea was barely regulated and did not explicitly refer to land transport. Obviously, such an approach cannot be accepted as it neglects essential social relations which are of great importance, considering that the damages incurred during the transportation of people can be substantial, including death or bodily injury.

III. Common law

The above-mentioned imperfections of Roman law were slowly overcome in Europe and the USA. The law of the UK offers an interesting approach to transportation by land. At the same time, it represents a "living connection" between transportation by carriage and transportation by automobile, showing that, in their economic and – to an extent – legal essence the two types of transport are almost identical.

The London Hackney Carriage Act 1853[13] regulated so-called "hackney carriages", which are a form of taxi service requiring drivers to carry passengers and their luggage. Section 7 of this act envisioned that the driver shall drive within a distance of six miles or no more than one hour from the time of hire unless a reasonable excuse is presented. The reasonable excuse in question applies to various situations where the passengers are aggressive, drunk or dangerous. In these cases, the driver can refuse hire, as well as when a certain situation requires driving beyond the specific time or distance (i.e. a pregnant woman going to a hospital). The term "reasonable excuse" is very general - the specific reasons were not standardized. Interestingly, in London Cab Act

injures or kills a slave, what course must be pursued? I think that an action on hiring will lie against him, for he should have been more careful. Moreover, a praetorian action under the Lex Aquilia will be granted him" (https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/Anglica/D19_Scott.htm#II).

[13] https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/16-17/33/contents

1968, section 2[14], mentions the same distance of 6 miles or 1 hour, indicating that despite advances in technology, the legal criteria of the Act 1853 still applied long after that. On the other hand, similarly to Roman law, the definitions and legal structures did not change. Within legal acts the term "reasonable excuse" is never defined as a list, nor are any criteria specified. Although Common law is clearly more advanced in regulating separate legal relations and contracts than Roman law, it still suffers the same problems. Mainly because definitions are rarely precise, some legal acts still in force have not been amended for **decades**, **even centuries**, despite the need for regulation due to technological development and social needs. The juxtaposition of 19th or early 20th century acts with 20th century acts, as well as municipal acts, is jarring. Certainly, this does not mean that every part of a legal act must be amended or repealed. Definitions, stable constructs and rules must remain the same. The problem, however, arises when, despite the existing reasons and needs for change, this is not done for the sake of stability. If Roman jurists approached each issue individually and avoided overgeneralization, the Common law system, particularly in the UK, has no problem regulating many social relations, applying general terms and definitions, but then giving specific cases and case examples. Although it is impossible to set out every situation in a legal act, it is useful to provide a non-exhaustive list to **illustrate** the abstract criteria. The need for such illustrations is present throughout British law, and passenger transportation is no exception. Certain municipal authorities provide guidelines to better prepare both transport operators and drivers, as well as the passengers. Such guidelines **explicitly** state that valid reasonable excuses include situations where the passenger is drunk, unable to pay, or may put the driver in danger. They also exclude situations that constitute discrimination in cases of refusal to provide services to people with disabilities.[15] This presents the problem as not all authorities will have the same criteria or lists. This causes legal uncertainty and puts forth the question of whether some of them should be amended in order to include universal standards.

---

[14] https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/7/section/2

[15] See Conditions applicable to private hire car driver licenses (https://www.aberdeencity.gov.uk/services/services-for-business/licences-and-permits/conditions-applicable-to-private-hire-car-driver-licences).

IV. Bulgarian law

Having seen the examples of legal systems that have historically maintained a high level of stability and rigidity, relying on the practice of the courts and jurists, it is time to examine Bulgarian transportation law. I have to remind you that Bulgarian law is a part of the continental legal family. It is impossible to analyze every legal act in detail, as there are many such acts. Therefore, similarly to the analysis of Common law, only the most characteristic examples are given. In the UK these were the iconic hackney carriage, which later evolved into the equally iconic "black cabs" in London. Although there are no such distinct forms of land transport, the analysis must go through several levels.

First, the Bulgarian Commercial Act (BCA)[16], the Bulgarian Act for Automobile transportation (BAAT)[17] and the Bulgarian Railway Transport Act (BRTA)[18] are relevant for the study and are characterized by considerable stability with minor amendments. In this respect, there is a similarity with the Roman law and Common law, analyzed above. Specifically, Art. 367-379 of the BCA have not been amended since 1996, when they were adopted.[19] Although these texts are not as old as those in the UK acts, similar problems are observed. First, a huge number of texts are dedicated to the transportation of goods, while only Articles 367, 369 and 378, para. 2 mention the carriage of passengers. In fact, only Art. 369 regulates any form of obligations of the transport operator to ensure **comfort and safety** of the passenger during transport.

Although it theoretically covers all possible forms of comfort and safety, without a precise definition of these obligations there is a risk of different, even contradictory, interpretations by the court. In practice, the same problem exists as with the above-mentioned "reasonable excuse" in the Hackney Carriage Act 1853. The legal rule is generalized, so it does not provide sufficient clarity on the scope of the obligations. This is a case, where there are substantial social reasons that justify amending the article

[16] In Bulgarian Търговски закон (Targovski zakon) promulgated in DV (Darzhaven vestnik), issue 48 of 18 June 1991.

[17] In Bulgarian Закон за автомобилните превози (Zakon za avtomobilnite prevozi) promulgated DV, issue 82 of 17 September 1999.

[18] In Bulgarian Закон за железопътния транспорт (Zakon za zhelezopatnia transport) promulgated DV, issue 97 of 28 November 2000.

[19] DV issue 83 of October 1st 1996.

by adding two new sections defining the terms "safety" and "comfort". This will significantly contribute to providing a clear framework for all types of passenger transport, which go far beyond transportation by automobile, or even transportation by land, as the BCA applies to other legal acts.[20] It also applies to the BAAT, which provides a detailed regulation of passenger transport by automobile in Art. 35-48. The articles in question were gradually amended to establish the function of tickets and the various required documents that the transport operator must issue (Art. 36), the liability of the operator (Art. 42 and 44) and others relating to licensing, transferring the fulfillment of some obligations from the transport operator to the driver (Art. 41) and compliance with EU regulations (Art. 36, section 5)[21].

Although they seem quite frequent, the number and intensity of these changes are dictated by European regulations, as well as by necessary changes to ensure clarity and better applicability of the legal texts. For example, Art 41 which transfers the fulfillment of the obligation for giving the luggage of the passengers to the **driver** who acts on behalf of the **transport operator** which is legally and logically sound because the transport operator can be a natural person-sole proprietor, but also a company and a company cannot physically give luggage or drive the vehicle itself, which requires the person who is physically present **(the driver)** to fulfill this obligation on behalf of the operator, despite only acting as an **employee**. In this sense, the BAAT provides a detailed framework for transportation by land with automobiles. Despite this, it is not ideal if there is no coherency with other laws, especially with municipal and other regional acts. In the latter case, the municipal or regional act must be in accordance with the law. Otherwise, under the Art. 185-196 of the Bulgarian Administrative Procedural Code, it may be repealed.[22] Unlike acts of lower hierarchy, contradictions in laws cannot be resolved by this procedure. Despite the fact that the main focus of this paper is on passenger transport by

[20] For the different types of transportation see **Владимиров, И.** Транспортно право. С., Ромина (Vladimirov, I. Transportno pravo. S., Romina), 2001, 13 – 48.
[21] For the largest scale amendments see DV issue 60 of July 7th 2020 (https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=149452).
[22] In Bulgarian Административнопроцесуален кодекс (Administrativnoprocesualen kodeks) promulgated DV issue 30 of 11 April 2006, in force since 12 July 2006; See also **Лазаров, К., И. Тодоров**, Административен процес. С., Сиела (Lazarov, K., I. Todorov, Administrativen proces. S., Ciela), 2020, 425 – 431.

automobile, other types of land transport are also relevant, in particular railway transport. An interesting comparison can be made between Art.42 of BAAT and Art. 74 of BRTA. Both are dedicated to the liability of the transport operator, but for no apparent reason have a **slightly** different form. Art. 42 BAAT stipulates that the operator is liable for the life and for any physical or psychological injury of the passenger **due to an accident** in relation to the transport, while the passenger was in the vehicle or was getting on or off it, or if the damages were caused by the loading or unloading of the luggage. Art. 74 BRTA stipulates the same thing, except for the words "due to an accident". It still applies to all the same cases, as is evident from the linguistic analysis, except that the cause is not limited to an accident.[23] This not only causes unnecessary differences, but also hinders the codification and consolidation of the relevant legal acts.

Nevertheless, the laws governing passenger transport are well-balanced. They are changed often enough to keep up with social, economic and political shifts in society. Unfortunately, there are too many normative acts regulating land transport. Contradictions between lower and higher-ranking acts in the law hierarchy can be resolved through the above-mentioned administrative procedure. It must be clarified that in addition to the regulations of the Minister of Transport, each municipality issues numerous regulations governing taxi services and public transport.

Three ordinances are of a particular importance. Firstly, Ordinance for the order and conditions for traveling by public city transport on the territory of the Municipality of the capital (Transliterated from Bulgarian: Naredba za reda i usloviyata za patuvane s obshtestvenia gradski transport na teritoriyata na Stolichna obshtina)[24], which has been amended an astonishing **12 times** in the past seven and a half years. Secondly, Ordinance of the Municipality (Municipality Council) of Plovdiv for the order and conditions for traveling by public city transport on main autobus lines on the territory of the Municipality of Plovdiv (Transliterated from Bulgarian: Naredba na Obstinskia suvet na Plovdiv za reda i usloviyata za patuvane s obshtestvenia gradski

[23] Contrary to this **Владимиров, И.** Цит. съч., 34 – 35, who claims that that Art. 74 of BRTA applies to the time when the passenger was getting on and off which he claims is not the case with Art. 42 of BAAT.

[24] Accepted with Решение № 178 по Протокол № 51 от 5.04.2018 (Reshenie № 178 to Protokol № 51 from 5 April 2018 (https://sofia.obshtini.bg/doc/3526687).

transport po osnovni avtobusni linii na teritoriyata na obshtina Plovdiv)[25] which has only 3 changes since 2015 and finally Ordinance for the order and conditions for traveling by the public transport of the Municipality of Varna (Transliterated from Bulgarian: Naredba za reda i usloviyata za patuvane v obshtestvenia transport na Obshtina Varna)[26], which has been amended 3 times, twice in this year. The importance of these acts is not so much within their provisions, since they all regulate public transportation with bus, tram, subway in Sofia, including transportation documents (tickets and cards), preferential conditions for certain groups of people as well as liability, including administrative penalties. Rather, in the light of the present paper topic these acts are fascinating in a way because they illustrate the other extreme of regulations. If Roman law was exceptionally rigid and Common law has some acts which are not amended for a very long time and are barely applicable, which also demonstrates rigidity, then these ordinances are **too fluid**, **too unstable** and **threaten** predictability and legal security.

In fairness, it must be stated that the Ordinance of the Municipality (Council of) Plovdiv has a rather stable nature and has maintained certain legal rules for over a decade. It has a similar text to the abolished Ordinance of the Municipality of Sofia of the **same name** adopted in 2013 with Decision № 520 to Protocol № 48 from 26.09.2013 г (transliterated from Bulgarian: Reshenie № 520 po Protokol № 48 ot 26.09.2013)[27]. This illustrates some measure of stability.

The most extreme cases are the two already mentioned Ordinances of the Municipality of Sofia, the capital of Bulgaria and the only city with a subway (metro). The latter requires a more extensive legal framework and its amendments **when needed**. This brings us back to the idea of motives and goals in the adoption of legal acts, mandatory only for laws. Amendments, of course, **cannot** precede actual social changes. If a legal act is changed too often, this takes away from its

[25] Accepted with Решение № 407, взето с Протокол № 21 от 17.12.2015 г (Reshenie № 407, vzeto s Protokol № 21 from 17 December 2015 (https://plovdiv.obshtini.bg/doc/3877441).

[26] Accepted with Решение № 433-2(10)/16.12.2020 г. на Общински съвет – Варна, в сила от 2.01.2021 г. (Reshenie № 433-2(10)/16.12.2020 г. na Obshtinski savet – Varna, v sila ot 2.01.2021 – https://varna.obshtini.bg/doc/4510680).

[27] https://sofia.obshtini.bg/doc/1743757

regulative function, makes its applicability difficult, creates legal uncertainty and requires the intervention of the court. It is particularly bizarre when certain terms or institutes are changed. For example, in one of the versions of Art. 6 and 7 of the Ordinance of Sofia the term "ticket" **was removed** and for a while there were only **short-term and long-term cards**. This contradicted the terminology of the BAAT and created difficulty in understanding the role of these documents. Municipal authorities sometimes claim that the valid transport document/card **is** the contract for passenger transport itself. Their statements contradict with Art. 36, section 2 of BAAT which does not link the **validity of the contract** to issuing, validity or loss of the ticket or subscription card.[28] This is a question of fulfillment of contractual obligations of passengers, not of its validity. All these **symptoms** of legal negligence and too many ill-considered amendments could easily be avoided with systemic, deliberate reforms that regulate social relations, allowing predictability and security for passengers.

V. Conclusion

Change is the driving force of the world. Legislators must acknowledge this and adapt their acts accordingly. The Romans, despite their advanced legal system, suffered from too much rigidity, not even separating the contract of land transport as a distinct legal relation. This is also observed in other legal systems based on Roman law. British law is much more detailed, but it also suffers from a certain rigidity, expressed in their unwillingness to repeal some extremely old legal acts or to adapt them fully to modern times. This offers an extremely dangerous confusion for practitioners.

It must be maintained that in every matter, not just in passenger transport law, balance must be struck and although legal acts must be open to change and amendment, this must never be done hastily. Following the strict procedure for the application of laws, accompanied by actual and deliberate discussion of the motives, which will increase the guarantees for the adoption of precise, effective and detailed legal acts. Only then can the rights of all parties involved be protected.

[28] See **Владимиров, И.** Цит. съч., 31 – 32.

DOI 10.69085/ntp20257346

HOW RECENT CJEU RULINGS CHANGED THE FOOTBALL REALITY IN EUROPE?

Assist. Prof. Kristian Raychev, PhD
University of Plovdiv, Bulgaria

Abstract: In the period between December 2023 and August 2025, the Court of Justice of the European Union (CJEU) delivered a series of judgments that substantially reconfigured the legal framework governing professional football in Europe. In *European Superleague Company* (C-333/21), *Lassana Diarra* (C-650/22), and *Royal Football Club Seraing* (C-600/23), the Court recalibrated the balance between the autonomy of sport and the requirements of EU law in the fields of competition, free movement, and effective judicial protection. This article examines how, taken together, these three judgments constrain the regulatory discretion of FIFA and UEFA by imposing requirements of transparency, proportionality, and judicial review in areas that have traditionally been governed through private-law sports regulation. Particular attention is devoted to the Diarra judgment and to FIFA's subsequently adopted Interim Regulatory Framework amending the Regulations on the Status and Transfer of Players (RSTP), assessing whether that framework substantively complies with the reasoning of the CJEU or instead merely seeks to mitigate the immediate effects of the ruling. In conclusion, the article advances the thesis that European football is entering a phase of "controlled autonomy," in which private sports governance remains legitimate only insofar as it operates within a legally contestable framework compatible with market principles.

Key words: EU competition law; free movement of workers; private sports regulation; FIFA; UEFA; transfer system; Court of Arbitration for Sport (CAS); effective judicial protection

КАК ПОСЛЕДНИТЕ РЕШЕНИЯ НА СЕС ПРОМЕНИХА РЕАЛНОСТТА В ЕВРОПЕЙСКИЯ ФУТБОЛ?

гл. ас. д-р Кристиан Райчев

Пловдивски университет, България

Резюме: В периода декември 2023 г. – август 2025 г. Съдът на Европейския съюз (СЕС) постанови поредица от решения, които съществено преобразуваха правната рамка, регулираща професионалния футбол в Европа. В делата *European Superleague Company* (C-333/21), *Lassana Diarra* (C-650/22) и *Royal Football Club Seraing* (C-600/23) Съдът преопредели баланса между автономията на спорта и изискванията на правото на ЕС в областта на конкуренцията, свободното движение и ефективната съдебна защита.

В настоящата статия се разглежда как, взети заедно, тези три решения ограничават регулаторната свобода на действие на ФИФА и УЕФА, като налагат изисквания за прозрачност, пропорционалност и съдебен контрол в области, които традиционно са били уредени чрез частноправни спортни уредби. Особено внимание е отделено на решението по делото *Диара* и на приетата впоследствие от ФИФА Временна регулаторна рамка, изменяща Регламента за статута и трансфера на играчите (RSTP), като се оценява дали тази рамка съответства на мотивите на СЕС, или вместо това просто се стреми да смекчи непосредствените последици от решението.

В заключение се защитава тезата, че европейският футбол на-влиза във фаза на „контролирана автономия“, при която частното управление на спорта остава легитимно само доколкото функционира в рамките на структура, която позволява обжалваемост на решенията на частното управление, предвижда прозрачност и съвместимост с пазарните принципи.

Ключови думи: право на конкуренцията на ЕС, свободно движение на работници, частно регулиране на спорта, ФИФА, УЕФА, система за трансфери, Арбитражен съд по спорта (CAS); ефективна съдебна защита

1. Introduction

European football has long been governed through a complex system of private-law regulation, developed primarily by FIFA, UEFA,

and their member national associations. These organisations simultaneously exercise normative, executive, and quasi-adjudicative functions within the global football pyramid. In practice, FIFA's rules determine access to economically significant markets, including the organisation and commercial exploitation of competitions, the conditions of employment and mobility of professional football players, as well as the mechanisms for the resolution of disputes with cross-border implications.

Since the landmark *Bosman* judgment (C-415/93)[1], it has been unequivocally established that professional sport constitutes an economic activity falling within the scope of EU law insofar as it produces market effects. Notwithstanding this, for decades the autonomy of sports governing bodies was largely tolerated on the basis of the so-called "specificity of sport." Although this concept was never normatively enshrined as a general exemption, it functioned as a doctrinal buffer, shielding private sports regulation from intensive judicial scrutiny.

In the judgments under discussion, the Court of Justice of the European Union characterises FIFA as a private-law organisation governed by Swiss law, acting as the executive body for world football, whose primary objective[2] is the promotion of football and the organisation of its own international competitions. Composed of national football federations, FIFA also recognises the existence of regional football confederations, including UEFA, which are themselves members of FIFA. Professional football clubs are indirect members of FIFA, in so far as they may be subject to disciplinary measures imposed by FIFA. Federations, confederations, and clubs are all required to comply with the rules adopted by FIFA[3].

UEFA, likewise a private-law organisation governed by Swiss law, is the body responsible for governing football at the European level. Its principal tasks[4] consist in supervising and controlling the development of football in Europe in all its forms. National leagues and

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0415

[2] See Article 2 of FIFA Statutes – https://digitalhub.fifa.com/m/16d1f7349fa19ade/original/FIFA-Statutes-2024.pdf

[3] See Article 14 of FIFA Statutes.

[4] See Article 2 of UEFA Statutes – https://documents.uefa.com/v/u/07zyuoc_69TV_sHbFYvA2w

European clubs are indirect members of UEFA, which organises international competitions both for clubs and for national teams.

A central emphasis common to all three judgments of the Court of Justice of the European Union is that, in so far as the practice of sport constitutes an economic activity, it falls within the scope of those provisions of EU law which apply where such activity exists (see, to that effect, judgments of 12 December 1974, *Walrave and Koch*, C-36/74, EU:C:1974:140, para. 4, and of 16 March 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, para. 27).

Only certain specific rules which, on the one hand, are adopted exclusively for non-economic reasons and, on the other hand, relate to matters which concern sport as such alone, must be regarded as unconnected with any economic activity. This is the case, in particular, with the exclusion of foreign players from teams participating in competitions between national representative teams, or with the determination of selection criteria used for choosing athletes who take part in individual sporting competitions (see, to that effect, judgments of 12 December 1974, *Walrave and Koch*, C-36/74, EU:C:1974:140, para. 8; of 15 December 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, paras. 76 and 127; and of 11 April 2000, *Deliège*, C-51/96 and C-191/97, EU:C:2000:199, paras. 43, 44, 63, 64 and 69).

With the exception of such specific rules, the rules adopted by sports associations with a view to regulating the employment of workers or the provision of services, as is the case with semi-professional and professional athletes, and, more generally, rules which, although they do not formally govern such employment or provision of services, have a direct effect on them, are liable to fall within the scope of Articles 45 and 56 TFEU (see, to that effect, judgments of 12 December 1974, *Walrave and Koch*, C-36/74, EU:C:1974:140, paras. 5, 17–19 and 25; of 15 December 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, paras. 75, 82–84 and 87; of 12 April 2005, *Simutenkov*, C-265/03, EU:C:2005:213, para. 32; and of 16 March 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, paras. 28 and 30).

In the same way, rules adopted by such associations may fall within the scope of Article 49 TFEU (see, to that effect, judgment of 18 July 2006, *Meca-Medina and Majcen v Commission*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, para. 28), and even of Article 63 TFEU.

Finally, those rules, and more generally the conduct of the associations which have adopted them, fall within the scope of the competition law provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union where the conditions for the application of those provisions are satisfied (see, to that effect, judgment of 18 July 2006, *Meca-Medina and Majcen v Commission*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, paras. 30–33). This implies that such associations may be classified as "undertakings" within the meaning of Articles 101 and 102 TFEU, or that the rules at issue may be classified as "decisions by associations of undertakings" within the meaning of Article 101 TFEU.

In more general terms, since such rules fall within the scope of the aforementioned provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union, where they lay down requirements applicable to private-law actors, they must be conceived and applied in compliance with the general principles of EU law, and in particular with the principles of non-discrimination and proportionality (see, to that effect, judgment of 13 June 2019, *TopFit and Biffi*, C-22/18, EU:C:2019:497, paras. 60, 65 and 66, and the case-law cited).

The Court of Justice of the European Union further observes that rules governing the exercise by a sports association of powers relating to the prior authorisation of sporting competitions, the organisation and commercial exploitation of which constitute, as the Court has already held, an economic activity for undertakings that carry out or intend to carry out such activity, fall on that basis within the scope of the TFEU provisions on competition law (see, to that effect, judgment of 1 July 2008, *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, para. 28). For the same reason, they also fall within the scope of the TFEU provisions on the free movement of persons and services.

Moreover, rules adopted by those sporting organisations with the aim of regulating the participation of professional football clubs and players in international club competitions likewise fall within the scope of those provisions. Although such rules do not formally govern either the conditions of employment or the provision of services by players, nor the conditions under which professional football clubs provide services or, more generally, exercise their economic activity, it must nevertheless be acknowledged that they have a direct impact, as the case may be, on that employment, on that provision of services, or on the

exercise of that economic activity, since they inevitably affect the ability of players and clubs to participate in the competitions concerned[5].

In this context, the trilogy of judgments delivered by the Court of Justice of the European Union marks a structural recalibration of governance in European football. The Court does not merely reaffirm the applicability of EU law to sport; rather, it articulates specific procedural and substantive constraints on the exercise of regulatory power by private sports organisations where that power affects competition, free movement, and access to justice. All of these matters fall within the scope of Articles 45, 49, 56, 63, 101 and 102 TFEU.

This article advances the argument that, taken together, these judgments establish a regulatory framework for the governance of European football. FIFA and UEFA are no longer assessed solely by reference to the legitimacy of the objectives they pursue, but also in light of the design, operation, and effects of the regulatory instruments they employ. The result is a transition from a paradigm of broad sporting autonomy to a model of "controlled autonomy", grounded in the principles of the EU internal market[6].

2. The Judgment in *European Superleague Company* (C-333/21)[7]

The Superleague case arose in connection with the rules of FIFA and UEFA which require prior authorisation for the organisation of new international club competitions and provide for sanctions against clubs and players participating in unauthorised events. The referring court questioned the compatibility of those rules with Articles 101 and 102 TFEU, as well as with Article 56 TFEU.

The judgment in Case C-333/21 represents a qualitatively new stage in the understanding of the role of FIFA and UEFA within the

[5] See Judgment of 21 December 2023, *Superleague*, C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011, paragraphs 83 – 90.

[6] About the co-existence of sports law and EU law – see Ozolina L. Lex Sportiva and EU competition law: FIFA autonomy and Regulation on Working with Intermediaries compatibility with Art. 101.1. TFEU, Masters thesis, 2019, University of Amsterdam, pp. 15 – 20 – https://share.google/mDgT391qJVbs2BBP3

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0333

European legal order. The Court of Justice of the European Union expressly adopts a functional approach, according to which the legal classification of an entity depends not on its formal private-law nature, but on its actual impact on the market. In this sense, FIFA and UEFA are regarded as holders of regulatory power with significant economic effects, comparable to those exercised by public authorities[8].

This line of reasoning builds upon earlier case-law, such as *MOTOE* and *Piau*[9], yet applies it with unprecedented clarity to the central institutional structure of European football. From this point onwards, it can no longer be convincingly maintained that UEFA's decisions concerning access to international club competitions fall within a sphere of "internal autonomy" insulated from the reach of EU competition law.

The Court holds that the FIFA and UEFA rules on prior authorisation and sanctions constitute decisions by associations of undertakings within the meaning of Article 101(1) TFEU[10]. Those rules coordinate the conduct of clubs – economic operators – by restricting their ability to participate in alternative competitive formats.

Of particular importance is the Court's recognition that the restriction does not consist solely in the risk of disciplinary sanctions, but produces a systemic effect on the market: clubs are prevented from participating in competing products (competitions), irrespective of their potential economic attractiveness. This results in a restriction of innovation, a reduction of consumer choice (for spectators), and the entrenchment of the existing market model[11].

In the light of Article 102 TFEU, the Court of Justice of the European Union emphasises the structural conflict of interests inherent in a system in which UEFA simultaneously determines the rules govern-

---

[8] More about the interaction of sports law and competition law see in **Mäekivi N.** The Interplay between EU Competition Law and Professional Sports: Recent Developments and Their Potential Impact on Small States. JURIDICA INTERNATIONAL 2024, No 33 (https://juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2024_33_111.pdf)

[9] Judgment of 26 January 2005, *Piau*, T-193/02, ECLI:EU:T:2005:22 – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62002TJ0193

[10] See Judgment of 21 December 2023, *Superleague*, C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011, paragraph 87.

[11] See Judgment of 21 December 2023, *Superleague*, C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011, paragraph 127.

ing access to the market and acts as the principal beneficiary of the economic exploitation of that very market. The absence of clear criteria and independent oversight transforms the prior-authorisation regime into an instrument for the exclusion of potential competitors.

Such a construction is incompatible with the requirements of EU law, in so far as it allows for the arbitrary exercise of market power. The Court expressly underlines that even legitimate objectives, such as the protection of sporting integrity, cannot justify unrestricted discretion in the hands of a market regulator[12].

The judgment also examines Article 56 TFEU, holding that the prohibition or deterrence of alternative competitions constitutes a restriction on the freedom to provide services. The organisation of football competitions constitutes an economic service, and any system that renders the exercise of that activity practically impossible is subject to strict proportionality review.

The Court acknowledges that a prior-authorisation system is not, as such, incompatible with EU law. However, where a sports governing body simultaneously regulates access to a market and participates in its commercial exploitation, it is required to ensure that the rules it adopts are based on transparent, objective, non-discriminatory and proportionate criteria, accompanied by effective mechanisms of supervision and review.

The Court of Justice of the European Union treats the scheme of prior approval and the imposition of sanctions by the federation as a set of decisions by associations of undertakings having an anticompetitive object or effect, in so far as they exclude competing organisers or deter clubs from entering alternative competitions. Of central importance is the fact that the Court does not accept the conflation of regulatory and commercial functions. Where federations simultaneously regulate access to the market and compete on adjacent markets—such as broadcasting rights, sponsorship, and event organisation—the risk of self-preferencing is particularly acute.

[12] More about the reasons UEFA restricted the European Superleagie – see **Ibáñez Colomo, P.** Competition Law and Sports Governance: Disentangling a Complex Relationship. World Competition, 2022, No. 3, vol. 45, pp. 337 – 338.

Efficiency justifications[13] within the meaning of Article 101(3) TFEU must therefore be substantiated. Objectives such as pyramidal solidarity, the integrity of the sporting calendar, and competitive balance are recognised as legitimate; however, they require evidence, closely proportionate regulation, and a fair allocation of benefits in favour of consumers and sport as a whole. The Court's insistence on pre-established criteria, procedural safeguards, and the availability of judicial review effectively constructs a compliance model comprising: a) publication of objective criteria; b) clear time limits; c) reasoned decisions; d) access to an independent appeal procedure; and e) non-exclusive and non-discriminatory procedures for the award of commercial rights.

Beyond competition law, the Court further holds that general prohibitions and discretionary sanctions restrict the freedom to provide services on the part of competing organisers and clubs. Justifications linked to the protection of sporting integrity or calendar coordination must satisfy the principle of proportionality. The message is not that all competing competitions must be authorised; rather, the federation must demonstrate that the rules it has adopted constitute the least restrictive means of achieving legitimate sporting objectives. This dual perspective – competition law and free movement – defines the framework for all future authorisation regimes.

The practical consequence of the judgment is therefore not deregulation, but a transformation of the regulatory model. FIFA and UEFA retain the right to establish authorisation regimes, but are required to convert them into legally predictable, transparent, and effectively reviewable systems. Failing this, any refusal of market access may be successfully challenged before national courts and before the Court of Justice of the European Union.

3. The Judgment in *Lassana Diarra* (C-650/22)[14]

The *Lassana Diarra* case arose in connection with the application of FIFA transfer rules governing the consequences of the unilateral

[13] See Judgment of 21 December 2023, *Superleague*, C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011, paragraphs 190 and 192.

[14] Judgment of 4 October 2024, *Lassana Diarra*, C-650/22, ECLI:EU:C:2024:824 – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0650

termination of an employment contract by a professional football player without "just cause." The dispute has its origins in the termination of the contractual relationship between the football player Lassana Diarra and the Russian club Lokomotiv Moscow, following which the player became subject to the provisions of the FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players (RSTP)[15]. Those provisions provide, inter alia, for the joint and several liability of the new club for the payment of compensation resulting from the premature termination of the contract, as well as for the possibility of sporting sanctions.

At the heart of the dispute lay Article 17 of the FIFA RSTP and the International Transfer Certificate (ITC) mechanism. In cases of unilateral termination without just cause, the system exposed players and prospective clubs to substantial compensation liability and sporting sanctions, thereby discouraging clubs from signing such players.

The version of Article 17 of the FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players (RSTP) then in force[16], entitled "Consequences of Terminating a Contract without Just Cause," provided as follows:

"In the event of termination of a contract without just cause, the following provisions shall apply:

1. In all cases, the party in breach shall be liable to pay compensation. Subject to the provisions of Article 20 and Annex 4 concerning training compensation, and unless otherwise provided for in the contract, compensation for breach of contract shall be calculated with due consideration for the law of the country concerned, the specificity of sport, and any other objective criteria. Such criteria shall include, in particular, the remuneration and other benefits due to the player under the existing contract and/or the new contract, the remaining duration of the existing contract up to a maximum of five years, the fees and expenses incurred or paid by the former club (over the term of the contract), and whether the contractual breach occurred during the protected period.

[15] FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players (July 2025) – https://digitalhub.fifa.com/m/4139b312ba9cfb4f/original/Regulations-on-the-Status-and-Transfer-of-Players-July-2025-edition.pdf

[16] FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players (August 2014) – https://digitalhub.fifa.com/m/31b6118183a91a9b/original/annzmoft3csj0gwp1tzi-pdf.pdf

2. The right to such compensation may not be assigned to a third party. If a professional player is required to pay compensation, the player and his new club shall be jointly and severally liable for its payment. The amount of compensation may be stipulated in the contract or agreed upon by the parties.

[…]

4. In addition to the obligation to pay compensation, sporting sanctions shall be imposed on any club which, during the protected period, has agreed with or induced a player to terminate his contract. A club which signs a professional player who has terminated his previous contract without just cause shall be presumed, unless proven otherwise, to have induced that player to breach his contract. The sanction shall consist of a ban on registering new players, either nationally or internationally, for two entire and consecutive registration periods. The club shall only be able to register new players, either nationally or internationally, as from the registration period following the complete serving of the relevant sporting sanction. In particular, it shall not be entitled to benefit from the exception and provisional measures provided for in Article 6, paragraph 1 of these Regulations in order to register players prior to that period."

The CJEU held that these rules could restrict the free movement of workers and distort competition between clubs by creating a systemic deterrent to player mobility. Contractual stability was recognised as a legitimate objective, but the means employed were found capable of exceeding what is necessary to achieve it.

In its judgment in Case C-650/22, the Court of Justice of the European Union for the first time subjected FIFA's transfer system to an explicit and systematic analysis through the prism of the labour market. Professional football players are classified as "workers" within the meaning of Article 45 TFEU, while clubs are regarded as undertakings competing for the recruitment of labour[17]. This legal characterisation triggers the application of strict standards concerning the permissibility of restrictions on mobility.

[17] See Judgment of 4 October 2024, *Lassana Diarra*, C-650/22, ECLI:EU:C:2024:824, paragraphs 129 – 147.

The Court expressly observes that regulatory mechanisms which do not formally prohibit transfers, but render them economically or legally unattractive, constitute indirect restrictions on the freedom of movement[18]. From this perspective, the transfer system must be assessed not only in terms of its formal design, but also in light of its actual market effects[19].

Article 17 of the Regulations on the Status and Transfer of Players (RSTP) has traditionally been presented by FIFA as a central instrument for safeguarding contractual stability. The CJEU acknowledges that this objective is legitimate, in so far as the stability of contractual relationships is necessary for the proper functioning of sporting competitions.

Nevertheless, the Court emphasises that the legitimacy of the objective does not relieve the regulator of the obligation to employ proportionate means. The cumulative effect of high compensation claims, the potential joint and several liability of the new club, and the risk of sporting sanctions goes beyond what is necessary to achieve contractual stability and results in a systemic deterrence of transfers[20].

The Court further holds that the transfer rules may constitute decisions by associations of undertakings within the meaning of Article 101 TFEU, in so far as they coordinate the conduct of clubs and restrict competition between them for the recruitment of players. Particularly problematic is the fact that the new club assumes a significant regulatory risk, irrespective of its own conduct.

This mechanism produces an effect analogous to a collective hiring restraint, whereby the market responds by restricting offers to a specific category of workers – namely, players who have terminated their contracts under contested circumstances.

---

[18] See Judgment of 4 October 2024, *Lassana Diarra*, C-650/22, ECLI:EU:C:2024:824, paragraphs 92 – 94.

[19] Full comprehensive analysis about transfer systems and EU-law touchpoints see in European Commission study, The Economic and Legal Aspects of Transfers of Players – available at https://ec.europa.eu/assets/eac/sport/library/documents/cons-study-transfers-final-rpt.pdf

[20] See Judgment of 4 October 2024, *Lassana Diarra*, C-650/22, ECLI:EU:C:2024:824, paragraphs 108 – 112.

Finally, the CJEU pays particular attention to the role of the International Transfer Certificate (ITC). The practice of withholding or delaying the issuance of an ITC on the grounds of contractual disputes transforms this administrative instrument into a *de facto* tool for blocking player mobility.

The Court of Justice of the European Union holds that such a practice cannot be justified by the objective of contractual stability and infringes both Article 45 TFEU and the principles of free competition.

The judgment in *Lassana Diarra* calls into question the very architecture of the transfer system[21]. It requires FIFA to reconsider the manner in which risks are allocated between the contracting parties and third parties. The focal point of the analysis is no longer the abstract notion of stability, but rather the actual impact on the labour market and on competition.

From this perspective, the judgment has the potential to foster more flexible contractual models, greater legal predictability, and enhanced mobility, in particular for players outside the elite segment of the market.

The decision does not exclude social dialogue or collective bargaining in football. It does, however, require that collectively agreed restrictions comply with EU law. Where agreements between the social partners include hard caps or transfer-related constraints, they must be supported by evidence of necessity and provide for periodic review. National law retains relevance as regards remedies and compensation for harm, but it cannot confer immunity from infringements of EU law.

The asserted functions of the transfer system – contractual stability, training compensation, and the maintenance of competitive balance – coexist with effects that suppress player remuneration and mobility. The Court indicates that deterrent mechanisms (such as compensation payable by the hiring club following a player's termination of a contract without just cause) cannot be justified solely by reference to stability, particularly where less restrictive means are available, such as shorter contract durations, objective release clauses, or termination options at the end of a sporting season. Evidence drawn from labour economics

[21] More about this see **Houben R.** The transfer system in football a first case study of the CJEU's novel competition law framework (for sports). SSRN Electronic Journal, 2024, DOI:10.2139/ssrn.4838909

thus assumes a central role: where a rule operates as a "no-poach" mechanism[22] or as a device for wage suppression, it will be incompatible with EU law unless it is strictly proportionate and accompanied by procedural safeguards ensuring fairness.

FIFA's Interim Regulatory Framework following the *Lassana Diarra* Judgment

Following the judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-650/22, concerning the football player Lassana Diarra, FIFA initiated a global dialogue on possible amendments to the Regulations on the Status and Transfer of Players (RSTP). Since then, FIFA has received substantial feedback[23] from stakeholders across the football ecosystem worldwide.

FIFA has indicated that it will continue this inclusive process with a view to developing, together with its stakeholders, a new, long-term, stable and globally uniform regulatory framework for professional football, through an open, objective, transparent and non-discriminatory process.

Discussions with key stakeholders have, however, also revealed an urgent need for stability and regulatory clarity on a temporary basis, pending the continuation and completion of these broader deliberations.

The opening of registration periods (so-called transfer windows) by FIFA member regional associations in January 2025 created an immediate need for stakeholders to have clarity as to the applicable regulatory framework during the upcoming registration periods, both with regard to contractual stability and to the execution of international player transfers.

For this reason, FIFA has conducted separate consultations with its key stakeholders with a view to developing an interim regulatory framework, to be applied until the conclusion of the wider discussions concerning the long-term content of the RSTP.

---

[22] About "no-poach" agreements – see **A. Aresu, D. Erharter, B. Renner-Loquenz.** Antitrust in Labour Markets. – Competition policy brief, Issue 2, 2024, (https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/adb27d8b-3dd8-4202-958d-198cf0740ce3_en).

[23] https://inside.fifa.com/transfer-system/news/fifa-receives-extensive-feedback-possible-modifications-regulations-status-transfer-players

Through this interim regulatory framework, FIFA maintains that it will be able to ensure the continued application of a globally uniform set of rules, and that clubs worldwide will remain subject to consistent regulatory standards concerning squad composition, contractual stability, and international player transfers.

The interim regulatory framework affects the following provisions of the RSTP: Articles 14 and 17, Annex 3 (in relation to the procedure for issuing the International Transfer Certificate (ITC)), and indirectly Annex 2 (with regard to coaches), as well as Article 13 of the Procedural Rules.

The principal changes are as follows:

Introduction of a Definition of "Just Cause" (Article 14(1) RSTP)

The introduction of a legal definition of the concept of "just cause" (as a prerequisite for the termination of a contract) is intended to ensure greater legal certainty and predictability, as well as to codify the established case-law of the Football Tribunal[24] in assessing whether just cause exists in a given case.

Calculation of Compensation Payable in the Event of a Breach of Contract by a Player or a Coach (Article 17(1) RSTP and Article 6(2) of Annex 2 to the RSTP)

Compensation is to be calculated in a more objective and transparent manner, taking into account the damage actually suffered in accordance with the principle of positive interest (expectation interest), the individual facts and circumstances of each specific case, as well as the applicable national law.

Burden of Proof in Relation to Joint and Several Liability for Compensation Following a Breach of Contract (Article 17(2) RSTP)

The joint and several liability of the player's new club, and the corresponding obligation to pay compensation for breach of contract, will apply only where it is established that the new club induced the player to breach his contract. By contrast, under the previous version of the RSTP, joint and several liability applied automatically.

[24] See Article 48 of FIFA Statutes (May 2024).

Burden of Proof in Relation to Inducement to Breach of Contract (and the Related Sporting Sanction against the New Club) (Article 17(4) RSTP)

A sporting sanction against the player's new club for inducement to breach a contract will be imposed only if the claiming club proves that the new club induced the player to breach his contract. Under the previous version of the RSTP, there existed a presumption that the new club had induced the player to breach his contract.

Burden of Proof and Duty of Cooperation (Article 13(6) of the Procedural Rules)[25]

An explicit clarification has been introduced to the effect that the parties are under a duty to cooperate in the establishment of the facts and to comply with evidentiary requests, whether made by the Football Tribunal or by a party to the proceedings. The Football Tribunal is empowered to draw an adverse inference from a party's conduct in relation to a request for evidence.

Procedure for the Issuance of the International Transfer Certificate (ITC) (several paragraphs of Article 11 of Annex 3 to the RSTP)

A simplified procedure for the issuance of the International Transfer Certificate (ITC) has been introduced, with the aim of preventing FIFA member associations from refusing or delaying the issuance of an ITC. Irrespective of the existence of a contractual dispute—and subject to due regard for the principle of sporting integrity and the applicable registration periods—the player is, in all circumstances, to be afforded the opportunity to move to a new association and to continue his career with a new club.

The ITC issuance procedure operates as follows:

- where the player's new association submits a request for the issuance of an ITC (ITC Request), the former association is required to issue the ITC to the new association within 72 hours;
- if the former association fails to respond to the ITC Request within the 72-hour period, the new association may proceed

[25] Procedural Rules Governing the Football Tribunal (January 2026) – https://digitalhub.fifa.com/m/659b9e0d8711d553/original/Procedural-Rules-Governing-the-Football-Tribunal-January-2026-edition.pdf

to register the player with the new club and enter the relevant registration data into the TMS system;

– in exceptional circumstances, the player, the former association, or the new association may request the intervention of FIFA, but such intervention is permissible only in strictly limited scenarios and may never result in the blocking of the issuance of an ITC, for example on the ground of a pending contractual dispute;
– in all cases, the issuance of the ITC shall be without prejudice to any contractual dispute between the player, the former club and/or the new club.

The interim regulatory framework incorporating all of the above amendments entered into force on 1 January 2025, as reflected in Article 29 of the RSTP and Article 34 of the Procedural Rules. It applies both to proceedings pending before the Football Tribunal at the time of its entry into force and to all new proceedings initiated before the Football Tribunal after 1 January 2025.

In July 2025, the official amendments to the Regulations on the Status and Transfer of Players entered into force, thereby transforming the interim regulatory framework into a permanent regime[26].

While the reforms concerning the ITC mechanism appear broadly aligned with the concerns expressed by the Court of Justice of the European Union regarding player mobility, doubts remain as to whether the mechanisms relating to compensation and joint and several liability continue to generate a "chilling effect" on the labour market. Criticism voiced by player representatives suggests that compliance with the requirements of EU law may be formal rather than substantive. A comprehensive assessment of the impact on labour-market dynamics and competition will only become possible after several years of practical application of the new rules.

[26] FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players (July 2025).

4. The Judgment in *Royal Football Club Seraing* (C-600/23)[27]

The Royal Football Club Seraing case arose from a dispute between the Belgian football club Royal Football Club Seraing (RFC Seraing) and the international football organisations FIFA, UEFA, and the Royal Belgian Football Association (URBSFA). At the heart of the dispute lay a sanction imposed by FIFA on the club for breach of the rules prohibiting the acquisition by third parties of economic rights in football players (third-party ownership). As a consequence of that infringement, FIFA imposed a ban on RFC Seraing from registering new players for several transfer periods and levied a fine. Those decisions were upheld by the Court of Arbitration for Sport (CAS) and subsequently by the Swiss Federal Tribunal.

The club challenged those measures before the Belgian courts, arguing that the system of mandatory arbitration before CAS, and the subsequent treatment of the arbitral award as having *res judicata* effect, were contrary to fundamental principles of EU law, including the right to effective judicial protection. Since the Belgian courts did not permit full judicial review of arbitral awards on issues involving EU law, the Court of Cassation of Belgium referred preliminary questions to the Court of Justice of the European Union concerning the scope of national rules designed to enhance effective judicial protection, as deriving from Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and Article 19 TEU.

The Seraing case thus concerns the interaction between compulsory arbitration before CAS and national rules conferring res judicata effect on arbitral awards. The Court of Justice of the European Union held that EU law requires national courts to retain the possibility of exercising judicial review over such awards where the EU public policy order is implicated.

[27] Judgment of 1 August 2025, *Royal Football Club Seraing*, C-600/23, ECLI:EU:C:2025:617 – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0600

The Court of Justice of the European Union gives concrete substance[28] to Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, transforming it into operational standards for judicial review of arbitral awards rendered by the Court of Arbitration for Sport (CAS) where such awards raise issues falling within the scope of EU law. The intensity of review exercised by the courts of the Member States must be sufficient to allow for the correction of legal errors relating to the application of competition rules and the freedoms of movement, and may not be confined solely to sanctioning violations of public policy in the narrow sense of that concept. Contractual clauses intended to exclude or restrict such judicial review are, accordingly, unenforceable.

From a practical perspective, clubs and players are therefore required to plan parallel procedural strategies: to advance arguments based on EU law already within the arbitral proceedings; to preserve and consistently maintain those arguments with a view to subsequent judicial review; and to take into account the choice of the seat of arbitration or the place of enforcement, favouring jurisdictions with a well-developed practice of judicial scrutiny for compliance with EU law.

International sports arbitration, centred around CAS in Lausanne, has traditionally been presented as an autonomous dispute-resolution system, grounded in the contractual consent of the parties[29]. In football, however, such consent is effectively mandatory, as access to competitions and licensing regimes is conditioned upon acceptance of arbitration clauses in favour of CAS.

In its judgment in Case C-600/23, the Court of Justice of the European Union is thus confronted with the question of how far such a system may be "closed" to the oversight of national courts where the dispute concerns rules and sanctions falling within the ambit of EU law.

The Court of Justice of the European Union emphasises that Article 19(1) TEU and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of

[28] See Judgment of 1 August 2025, *Royal Football Club Seraing*, C-600/23, ECLI:EU:C:2025:617, paragraphs 70 – 76 .

[29] In the past, there have even been ideas for the Court of Arbitration for Sport to become the "Supreme Court of World Sport" – **McLaren, R. H.** Twenty-five years of the Court of Arbitration for Sport: A look in the rear-view mirror. Marquette Sports Law Review, vol. 20, 2010, p. 305, 306.

the European Union require the Member States to ensure effective judicial protection in the fields covered by EU law[30]. This principle is of a constitutional nature and cannot be derogated from by means of private-law arbitration agreements.

The Court expressly holds that, where an arbitral award concerns the application of EU law norms having the character of public policy – such as the rules on competition or free movement – national courts must retain a genuine and effective ability to exercise judicial review.

The judgment in *Seraing* fits coherently within a line of case-law beginning with *Eco Swiss*[31], in which the Court recognised that EU competition rules form part of public policy and must therefore be taken into account in the review of arbitral awards. A similar logic is discernible in *Achmea*[32], albeit in a different institutional context.

The common denominator of this jurisprudence is the affirmation of the principle that private dispute-resolution mechanisms cannot displace the primacy and effectiveness of EU law.

The judgment does not call into question the legitimacy of the Court of Arbitration for Sport (CAS) as a specialised arbitral forum. It does, however, draw a clear boundary: CAS cannot constitute the final and exclusive instance where rights guaranteed by EU law are at stake. National courts in the Member States are required to retain their supervisory jurisdiction[33].

---

[30] Legal justification for the universal application of the Charter, including to entities that are not at first glance regulated by EU law – see **Kliesch, J.** Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht. Nomos, Baden-Baden, 2017, pp. 151 – 159 and **Kühling, J., S. Drechsler M. Pechstein.** In: Nowak, C., U. Häde (Eds.). Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV. 2. ed., Vol. I. Mohr Siebeck, Tübingen, 2023, Art. 15 GRC.

[31] Judgment of 1 June 1999, *Eco Swiss*, C-126/97, EU:C:1999:269 – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A1999%3A269

[32] Judgment of 6 March 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158 – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2018%3A158

[33] In this way, I answer the questions already raised about the "dangers" that the arbitration proceedings before the CAS hide and the contradictory "respect" of established human rights and EU law, which are the subject of numerous comments in the literature – see **Anderson, J.** Taking sports out of the courts: Alternative dispute resolution and the international Court of Arbitration for Sport. Journal of

This has significant implications for the future application of the disciplinary and regulatory rules of FIFA and UEFA, as it increases the risk of fragmentation in enforcement, while simultaneously ensuring the protection of the fundamental principles of the internal market[34].

Although arbitration before CAS remains compatible with EU law, it can no longer operate as a closed system insulated from Union judicial review. This development substantially strengthens the applicability and effectiveness of EU competition law and free-movement rules within the sports sector.

Finally, the Seraing judgment recalibrates the interaction between the New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards[35] and the Brussels I bis Regulation[36], clarifying that the recognition and enforcement of CAS awards within the EU trigger a mandatory review for compliance with EU public policy. Choice-of-law and jurisdiction clauses in standard sports contracts must therefore anticipate such review. Parties established within the EU must align their choice of forum and post-award strategies with the standards of judicial control applied by the courts of the Member States, in order to avoid obstacles at the enforcement stage.

Legal Aspects of Sport, vol. 10, 2000, p. 123; **Shahlaei, F.** The collision between human rights and arbitration: The game of inconsistencies at the Court of Arbitration for Sport. – Arbitration International, vol. 40(2), 2024, p. 169, 203 and **Duval, A.** Towards a transnational Solange: The Court of Arbitration for Sport and EU law. In: Hörnle, T., C. Möllers, G. Wagner (eds). Gerichte und ihre Äquivalente. Nomos, 2020, p. 33.

[34] More about ensuring the functioning of the internal market see **Müller-Graff, P.-C.** Die Verfassungsziele der Europäischen Union, p. 128-136. In: Dauses, M. A. Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Vol. I, EL 59, C.H. Beck, Munich, 2023.

[35] Full text and status available at https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/conventions/foreign_arbitral_awards

[36] Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast) – https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2012/1215/oj/eng

5. Conclusion

The impact of the judgments discussed may be summarised as follows:

For regulatory organisations

- An obligation to codify clear and objective criteria governing authorisations and sanctions, to establish independent supervisory bodies, and to publish reasoned decisions;
- The adoption of competition-law-compliant frameworks for the allocation of commercial rights and for the authorisation of competing organisers;
- The implementation of structured proportionality assessments and impact analyses for any rule that restricts player mobility.

For football clubs

- Greater strategic freedom to explore alternative competitions, provided that objective authorisation criteria are met and the sustainability of the pyramidal governance model of football is ensured;
- Enhanced bargaining power in negotiations over media rights, given that federations are required to avoid self-preferencing;
- A reform of transfer policies: model contractual clauses should avoid disproportionate deterrent mechanisms restricting mobility and ensure compliance with EU competition and labour law.

For players

- Stronger guarantees of free movement, including the possibility of claims for damages where restrictive rules have resulted in wage suppression or the blocking of transfers.
- Improved procedural rights, as arbitral awards are now subject to substantive and effective judicial review within the EU.

For football agents

- Regulations governing intermediation must withstand scrutiny under competition and free-movement rules; restrictions on remuneration, exclusivity, and conflict-of-interest rules must be evidence-based and proportionate.

– Contractual and procedural dispute-resolution strategies must anticipate judicial review by the courts of the Member States of decisions rendered by CAS.

From the perspective of private international law, the judgments direct particular attention to choice-of-law and international jurisdiction clauses in football contracts. Parties frequently opt for Swiss law and arbitration before the Court of Arbitration for Sport. Following the *Seraing* judgment, however, parties established within the EU must carefully reassess their enforcement strategies, since intensive judicial review by the courts of the Member States is now permissible. The arbitration exception under the Brussels I bis Regulation does not shield arbitral awards from public policy review where EU public policy is implicated. Moreover, the overriding mandatory provisions under the Rome I Regulation[37], and the considerations flowing from Article 9[38] thereof, may trigger the application of EU competition and labour-law standards irrespective of the law chosen by the parties.

The case-law of the Court of Justice of the European Union discussed herein does not dismantle the European sports model; rather, it places it within a structured regulatory framework. FIFA and UEFA retain their governing authority, but that authority is now conditioned by requirements of transparency, proportionality, and effective judicial control. In this manner, European football enters a new phase in which

[37] Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations – https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2008/593/oj/eng

[38] Article 9 "Overriding mandatory provisions":

1. Overriding mandatory provisions are provisions the respect for which is regarded as crucial by a country for safeguarding its public interests, such as its political, social or economic organisation, to such an extent that they are applicable to any situation falling within their scope, irrespective of the law otherwise applicable to the contract under this Regulation.

2. Nothing in this Regulation shall restrict the application of the overriding mandatory provisions of the law of the forum.

3. Effect may be given to the overriding mandatory provisions of the law of the country where the obligations arising out of the contract have to be or have been performed, in so far as those overriding mandatory provisions render the performance of the contract unlawful. In considering whether to give effect to those provisions, regard shall be had to their nature and purpose and to the consequences of their application or non-application.

private governance remains viable only insofar as it is compatible with the foundational principles of the EU internal market.

Taken together, the three judgments impose a model of "controlled autonomy" in the governance of football. The organisation of competitions, the mobility of players, and the resolution of disputes must henceforth operate within a framework that ensures market access, labour mobility, and judicial protection in conformity with EU law.

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

НАУЧНИ ТРУДОВЕ
кн. 7, том 7, 2025

ПРАВО

Коректор: Жанет Желязкова

Предпечатна подготовка: Гергана Георгиева

Печат и подвързия: Пловдивско университетско издателство

Пловдив, 2025

ISSN 2815-4304