Изх. 11/25.02.2026 г.

ДО:

Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА,

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ И ПРАВНИ ВЪПРОСИ

Г-ЖА РОСИЦА КИРОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

КОМИСИЯТА ЗА ПРЯКОТО

УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ,

ЖАЛБИТЕ И

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С

ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

ОТ:

ФОНДАЦИЯ БЪЛГАРСКИ

ЦЕНТЪР ЗА НЕСТОПАНСКО

ПРАВО, ЕИК: 130570377, адрес

на управление: гр. София, ул.

Христо Белчев 3

ОТНОСНО: Законопроект 51-654-01-27 за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Законопроект 51-654-01-25 за допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел и Законопроект 51-654-01-28 за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Български център за нестопанско право (БЦНП) е фондация, регистрирана съгласно българското законодателство през 2001 г. като юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза. Мисията на БЦНП е да оказва подкрепа при изработване и прилагане на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление в България. БЦНП следва мисията си, вярвайки, че развитието на правната рамка на нестопанските организации е основен механизъм за създаване на независимо и просперииращо гражданско общество.

През последните 25 години основните ни инициативи са насочени към подобряване на правната среда в България, така че гражданите да могат свободно и пълноценно да упражняват това свое право на сдружаване.

Предложените от народни представители законопроекти за изменения и допълнения на Закона за юридическите лица, а именно:

- Законопроект 51-654-01-27 за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел – предложен от група народни представители от Възраждане (ЗИД на ЗЮЛНЦ на Възраждане),
- Законопроект 51-654-01-25 за допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, предложен от група народни представители от ИТН (ЗИД на ЗЮЛНЦ на ИТН),
- Законопроект 51-654-01-28 за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, предложен от група народни представители от ППДБ (ЗИД на ЗЮЛНЦ на ППДБ),

Представляват, макар и в различни степени, сериозен риск за свободата на сдружаване. И трите ЗИД на ЗЮЛНЦ предлагат правила, с които да се ограничи свободата на гражданите да избират имена за ЮЛНЦ, които създават или в които участват – предложения, които не са необходими с оглед вече съществуваща уредба, но същевременно ще доведат до необосновано ограничаване на правото на сдружаване. Освен тези излишни промени ЗИД на ЗЮЛНЦ на ИТН също така предлага ограничаване на дейността на ЮЛНЦ, предвиждане на допълнителни административни тежести за ЮЛНЦ включващи и задължения за разгласяване на лични данни на дарители както и непропорционални по размер и в противоречие с основни правни принципи административни санкции.

Затова ние, от Български център за нестопанско право, категорично се противопоставяме на приемането и на трите законопроекта и призоваваме народните представители да ги отхвърлят на първо четене.

Мотивите ни за това са:

1. **Предложените промени във връзка с имената на ЮЛНЦ не са необходими с оглед съществуваща правна уредба**

Съгласно чл. 7. ал. 2 на ЗЮЛНЦ (аналогично за търговските дружества – чл. 7, ал. 2 ТЗ) „Наименованието [на юридическо лице с нестопанска цел] трябва да не въвежда в заблуждение и да не накърнява добрите нрави.“ Тази разпоредба на закона дава правно основание на Агенция по вписванията да отказва регистрация на организации със заблуждаващи имена, както и възможност

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

на заинтересовани граждани, други юридически лица или прокурор да сезират съда относно вече вписани организации за нарушение на забраната за заблуждаващи наименования по реда предвиден в чл. 13 на ЗЮЛНЦ. Вече съществува и натрупана съдебна практика въз основа на конкретни казуси. **Поради това и трите законопроекта считаме за излишни.**

За разлика от съществуващата в момента забрана на заблуждаващи имена даваща възможност за преценка на всеки конкретен казус, предлаганите от ИТН и Възраждане ЗИД на ЗЮЛНЦ биха въвели необорими презумпции, че някои думи водят до заблуждение. Такова ограничение е не само груба и непропорционална намеса в свободата на гражданите да определят имената на организациите, в които участват, но парадоксално може да принуди организации да приемат заблуждаващи имена. Така например Възраждане предлагат „изрична забрана за използването на думите „държавен," „държавна" и „държавно" и техните производни.," което означава, че една организация като „Асоциация на държавните съдебни изпълнители в България" (ЕИК 175429769), чието име очевидно не въвежда в заблуждение, ще трябва да си смени името и всъщност да бъде принудена да избере по същество заблуждаващо име. Такъв казус не може да възникне при сега съществуващата уредба за забрана на заблуждаващи имена, т.к. съдът има възможност да се произнесе с оглед конкретния случай, контекст и предоставени доказателства.

Възраждане също така предлагат изрична забрана имена на ЮЛНЦ да включват думите „национален," „национална," национален," „национално" в съчетание с „агенция," „институт," „комисия," "служба," „инспекция," „орган," „администрация" и „център." За да мотивират предложението си, Възраждане грешно посочват, че подобни обозначения са „характерни за държавни органи," По отношение на думата „агенция," например, Законът за администрацията (ЗА) ясно посочва, че има два вида агенции изпълняващи функции на държавна администрация – „държавна агенция" (чл. 47 ЗА) и „изпълнителна агенция" (чл. 54 ЗА). Единствена национална агенция в България е Национална агенция по приходите създадена със специален закон, като справка показва, че съществуват две „национални агенции" създадени от МОН в противоречие с ЗА. Поради това при справка в ТРРЮЛНЦ се откриват както търговски дружества така и ЮЛНЦ включващи в наименованието си „национална агенция." Същевременно съгласно сега действащата уредба за забрана на заблуждаващи имена в ТРРЮЛНЦ не са регистрирани юридически лица включващи в наименованията си „държавна агенция" или „изпълнителна агенция, " т.к. с оглед ЗА те действително биха били заблуждаващи в общия контекст (доколкото например името на непререгистрираното сдружение - СИНДИКАЛНА ОРГАНИЗАЦИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ ТЕХНИЧЕСКИ ОПЕРАЦИИ Сдружение, Булстат 176842968, със сигурност няма да се възприеме за заблуждаващо от съда, т.е. дори и в този случай абсолютизация на забрана би била неоправдана).

ИТН предлагат дори в по-голяма степен забрана (т.к. не предвиждат условие „забранените" думи да са в словосъчетание с друга дума) за употреба на думи в наименуванията на ЮЛНЦ като изрично посочват като недопустими - „агенция," „национална", „национален" и без да става ясно от мотивите, защо - „направление." Общото им предложение за забрана регистрацията на „ЮЛНЦ, чието наименование включва изрази, сходни или припокриващи се с наименованията на органи, натоварени с публични функции" от своя страна е лишено от легитимна цел, т.к. така формулирана нормата не предполага изследване дали наименованията са заблуждаващи или в разрез с добрите нрави, както и ще доведе до правен хаос с оглед многообразието от изрази и думи използвани в наименованията на публичните органи и административни структури.

ППДБ предлагат нарочна законова делегация Изпълнителният директор на Агенция по вписванията да издаде методика за установяване на несъответствие със сега съществуващата забрана за употреба на заблуждаващи наименования. Това предложение също е в разрез с механизмите за защита на правото на сдружаване, защото ще доведе до възможност изпълнителната власт (чрез Агенция по

София 1000, ул. „Христо Белчев" № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

вписванията) да определя как да се казват субектите на частното право, в случая ЮЛНЦ. Предлаганата „методика‘ не представлява нормативен акт, т.к. не е термин предвиден в Закона за нормативните актове. Това означава, че ако се приеме предложението чрез т. нар. „методика“ ще се създадат ограничения за правото на сдружаване, които не отговарят на стандарта установен от ЕКПЧ и ЕСПЧ за защита правото на сдружаване, съгласно който всяко ограничение наред с други критерии следва да е предвидено в закон. [1]

2. Дискриминационен законодателен подход

Липсата на предложение за въвеждане на аналогични правила за останалите представители „на частния сектор“ и „частноправната инициатива“ - търговските дружества и кооперации считаме за дискриминационен законодателен подход. Нещо повече, ако ИТН и Възраждане са се ръководили от собствените си мотиви, то аналогична регулация за търговците е напълно задължителна. Така например справка в ТРРЮЛНЦ показва, че при търсене на „национална агенция“ се откриват общо 26 юридически лица включващи словосъчетанието в наименованията им, от които 4 са ЮЛНЦ, а 22 са търговски дружества. При над пет пъти повече търговски дружества спрямо ЮЛНЦ включващи в наименованието си считано от предложителите на двата ЗИД на ЗЮЛНЦ – ИТН и Възраждане, заблуждаващи по презумпция словосъчетание, то следва да се констатира тенденция именно в тази група юридически лица. Подобен подход може да се определи единствено като злоупотреба със законодателна инициатива с цел очерняне на една група организации и българските граждани участващи в тях.

3. Противоконституционни и вътрешнопротиворечиви законодателни предложения

В своя ЗИД а ЗЮЛНЦ ИТН предлагат обща забрана ЮЛНЦ да извършват „дейност сходна на или препокриваща се с дейността на органи, натоварени с публични функции, включително на органи на изпълнителната власт, държавни и общински изпълнителни и контролни органи.“ както и забрана на „делегирането [на] юридически лица с нестопанска цел на публични правомощия“ Подобна забрана на практика би означавала отмяна на правото на сдружаване с оглед на факта, че публични органи имат функции във всяка значима сфера на обществения живот включително по отношение всяко гарантирано от Конституцията право на гражданите. Риторични са въпросите дали при наличие на подобна забрана ще е допустимо да има организации борещи се против дискриминацията при наличие на Комисия за защита от дискриминация, организации борещи се за свобода на медиите при наличие на Съвет за електронни медии, организации защитаващи правата на потребителите при наличие на Комисия за защита на потребителите и прочие.

От правна гледна точка това предложение е категорично противоконституционно, т.к. в Конституцията изрично са изброени дейностите основания за забрана на организации, а именно:

> Чл. 44. (1) Гражданите могат свободно да се сдружават.
> (2) Забраняват се организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури, или се стремят да постигнат

[1] 3. Единствените възможни ограничения на правото на сдружаване са изчерпателно изброени в чл. 11, ал. 2 от ЕКПЧ – „в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите“. Записаните в член 11 изключения трябва да се тълкуват точно и стриктно (Sidiropoulos and Others v. Greece). Дори и в случаите, когато правото се ограничава на основание на някоя от хихотезите, изброени по-горе, Европейският съд за правата на човека прилага тест за пропорционалност - доколко наложеното ограничение е „необходимо в едно демократично общество”

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

целите си чрез насилие.

По отношение на въпроса дали граждански организации могат да извършват дейности сходни на публични органи, Конституционният съд се е произнесъл категорично още с решение 10 от 1994 г. като е обосновал, че на ЮЛНЦ могат да се възлагат държавни функции. Нещо повече – Конституционният съд, дава и положителна оценка на такава практика:

> Относно втория въпрос - дали на гражданско сдружение могат да се възлагат и известни държавни функции, съдът счита, че при определени условия това е възможно. Животът е изключително разнообразен и е твърде схоластично от гледна точка на тълкуване на буквата на Конституцията да се отхвърли такава възможност по принцип. Съществуват редица сфери на дейност, в които това е даже желателно - например опазването и възпроизводството на околната среда, някои сфери от опазването на обществения ред и спокойствие, оказване на помощ на население или територии, попаднали в бедствено положение, и др

През 2000 г. Конституционният съд потвърждава констатацията си от 1994 г. по друг казус свързан с ролята на неправителствения сектор във сферата на фармацията:

> Развитието на демокрацията изисква включването на все повече организации от нестопанския сектор в дейности в защита не само на своите и на членовете си интереси, но и в служба на обществото като цяло. Разпоредбата на чл. 12, ал.1 от Конституцията няма за задача да ограничи целите на гражданските сдружения до тясно корпоративни интереси, насочени само към вътрешните интереси на организацията.
> …
> Нещо повече, държавата може да възлага изпълнението на публично-правни функции на организации от неправителствения сектор. По този начин тя от една страна се "разтоварва" от някои от функциите си, за да хвърли усилията си в други държавни задачи.
> …
> Именно участието на организация на фармацевтите в подготовката по издаване и отнемане на разрешение за откриване на аптека и по определяне списъка на безплатните лекарства представлява обсъжданата в решението възможност. С възлагането на публично-правни функции интересите на съсловната организация на фармацевтите ни най-малко не се накърняват. (РКС 3 от 2000 г.)

През 2005 г. Конституционният съд аргументира, че възлагането на държавни функции на ЮЛНЦ е в духа на демократичните ценности и допринася за развитието на гражданското общество:

> Възлагането на държавни функции на недържавни образувания е съвременна тенденция, чрез която модерната национална държава ограничава прекомерната етатизация и свръхрегулирането на социалния живот. Трансферът на правомощия във вътрешнополитически аспект способства за развитие на гражданското общество като в духа на демократичните ценности утвърждава принципите на автономията и самоуправлението. Както изрично посочва Конституционният съд, чрез този процес държавата се "разтоварва" от някои функции, за да може да концентрира усилията си при решаване на други държавни задачи. **Именно, поради тези съображения Конституционният съд се е произнесъл, че прехвърлянето на функции на организации от неправителствения сектор е конституционосъобразно .** (РКС 5 от 2005).

Последователната си практика по този въпрос Конституционния съд потвърждава отново през 2020 г., когато отхвърля искане на група народни представители за обявяване на противоконституционна

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

<u>възможността социални услуги да се делегират от ЮЛНЦ:</u>

> <u>Чрез възлагането на публично-правни функции на организации от неправителствения сектор, държавата включва гражданското общество в управлението, като същевременно се „разтоварва“ от някои от функциите си, за да се фокусира върху други дейности</u>
> <u>…</u>
> <u>Конституционният съд приема, че в настоящия случай са спазени всички изисквания за възлагане на публични правомощия на частни лица. На първо място, социалните услуги попадат в обхвата на дейностите по насърчаване на социалната интеграция, равноправието и подобряването на качеството на живота на гражданите. Като такива те не попадат в изключителния домен на държавата, поради което законодателят е оправомощен да предостави упражняването им на частни лица при зачитане на принципа за пропорционалност</u>.…
> Очевидно е, че уредбата няма за резултат абдикиране на държавата от социалните ѝ функции, а предвижда алтернативни механизми за осигуряване на подходящи и достатъчни социални услуги, които могат да посрещнат разнообразните нужди на гражданите, имащи необходимост от тях. Това включва активно участие на държавата и общините в организирането, финансирането, предоставянето и контрола върху социалните услуги, като същевременно се дава възможност за частна инициатива в сектора. (РКС 9 от 2020 г.)

На следващо място ИТН предлагат обща формулировка за публично оповестяване на лични данни на дарители на ЮЛНЦ чрез въвеждане на нов документ подлежащ на обявяване – „списък с описание на стойността и датата на всяко получено дарение от юридическото лице с нестопанска цел, към който е приложена подробна справка относно лицата, предоставили тези дарения.“ Подобна мярка и то в „по-мек“ вариант, т.к. е била прилагана за дарения над определен размер, е била предвидена в Закона за прозрачност на Унгария. Със свое решение от 2020 г. по дело C-78/18 (идентификатор ECLI: ECLI:EU:C:2020:476) Съдът на ЕС осъжда Унгария за нарушаване правото на ЕС във връзка със Закона за прозрачност. По отношение на „по-мекия“ списък на дарителите предвиден във вече отменения Закон за прозрачност Съдът установява нарушение на правото на защита на личните данни по член 8, параграф 1 от Хартата за основните права на ЕС като в мотивите си Съдът наред с други аргументи посочва:

> Фактът, че физически или юридически лица с пребиваване или седалище в друга държава членка или в трета страна предоставят на организации на гражданското общество, които са установени в Унгария, финансова подкрепа в размер, достигащ праговете по Закона за прозрачността, не дава основание да се приеме, че тези лица са публични личности. Всъщност, дори и да се приеме, че с оглед на целите, които преследват, някои от тези организации и споменатите лица трябва да се считат за участници в обществения живот на Унгария, **така или иначе предоставянето на такава финансова подкрепа не спада към упражняването на политически функции**. (параграф 131).

Следва да се отбележи в тази връзка, че освен добрите практики, които ЮЛНЦ прилагат, съществуват и административни задължения за повечето ЮЛНЦ в България във връзка с проверка на произхода на даренията им. Те са въведени чрез Закона за мерките срещу изпиране на пари, който предвижда правила за проверка на клиентите (по терминологията на закона това са и дарители на ЮЛНЦ) за задължените по ЗМИП лица (каквито са голяма част от ЮЛНЦ съгласно чл. 4, т. 28 ЗМИП). Съществуват и правила за отчитане на получените дарения от ЮЛНЦ освен чрез финансовия отчет и чрез задължителния за обявяване от ЮЛНЦ в обществена полза доклад за дейността, който следва да включва съгласно чл. 40 ЗЮЛНЦ информация за „съществените дейности, изразходваните за тях средства, връзката им с целите и програмите на организацията и постигнатите резултати,“

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

„размера на безвъзмездно полученото имущество“ и „вида, размера, стойността и целите на получените и предоставени дарения, както и данни за дарителите“ (като данни за дарители тук следва да се тълкува с оглед уредбата за защита на личните данни и не съответства на концентрацията на лични данни, които ИТН предлагат да се въведе).

На последно място ИТН предлагат въвеждането на санкции. Впечатление прави игнорирането и потъпкването на принципа на ограничена отговорност на учредителите и участниците в юридически лица като се предлага санкция за учредилите на ЮЛНЦ нарушили забраната за извършване на „дейност сходна на или препокриваща се с дейността на органи, натоварени с публични функции“ или забраната да им бъде делегирана държавна функция (макар юридически тази хипотеза да е лишена от логика, т.к. нарушителят следва да е делегиращата страна).. ИТН също така са предложили да се зачеркнат и правата на трети лица – кредитори на ЮЛНЦ, като предвиждат прекратяване на „провинилите се“ ЮЛНЦ и отнемане на цялото им имущество в полза на държавата.

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

И трите ЗИД на ЗЮЛНЦ са противоречащи на стандартите за защита правото на сдружаване и напълно ненужни с оглед вече съществуващата правна уредба. Законопроектите са лишени от необходимите оценки на въздействието, чрез които би се установил негативния им ефект върху гражданския сектор в България. Предлаганите законодателни промени за ограничаване на правото на сдружаване не са необходими в едно демократично общество и не преследват легитимна цел. Те .са очевиден опит за демонстрация на партийна ангажираност към конкретен казус, който разтърси обществото. Обществото обаче се нуждае от отговори какво се е случило в Петрохан и разсейване на съмненията в интегритета на държавните органи породени от противоречивата официална и неофициална информация циркулираща в общественото пространство, а не от популистки законодателни предложения, с които да се отклонява вниманието. **Затова Ви призоваваме трите законопроекта да бъдат отхвърлени още на първо четене.**

С уважение:

/Надя Шабани, Директор/

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org