Изх. № 23/25.10.2025 г.

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Български център за нестопанско право, ЕИК 130570377, със седалище и адрес на управление: гр. София, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 1

ОТНОСНО

Проект на Закон за допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел

Публикуван на Портала за обществени консултации

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

Фондация „Български център за нестопанско право“ (БЦНП) е регистрирана през 2001 г. като юридическо лице с нестопанска цел, определено за извършване на дейност в обществена полза. Мисията ни е да оказваме подкрепа при изработването и прилагането на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление в България. Работим усилено за създаването на устойчива правна среда за съществуването на нестопанския сектор. Част от дейността ни е свързана с предоставянето на подкрепа, консултации и обучения на гражданските организации относно законодателната уредба за юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), включително и за регистрационния им режим в Регистъра на ЮЛНЦ (РЮЛНЦ) към Агенция по вписванията (АВ). Наши експерти също така участваха в Работна група (РГ) към Министерството на правосъдието при разработването на промените, свързани с прехвърляне на регистрацията от окръжните съдилища към Агенция по вписванията.

С настоящото становище изразяваме подкрепата си за Проект на Закон за допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗД на ЗЮЛНЦ), който е публикуван на Портала за обществени консултации.

Съгласно мотивите към ЗД на ЗЮЛНЦ, с него се цели:

- приключване на процеса по преregистрация и вписване на всички юридически лица
- с нестопанска цел в единния електронен регистър, воден от Агенцията по вписванията;

- регламентиране на правните последици по отношение на ЮЛНЦ, които не са
- извършили пререгистрация в срок;
- защита на всички участници в гражданския оборот и на обществения интерес.

Така предложеният ЗД на ЗЮЛНЦ считаме за необходим и изпълняващ изискванията за защита на свободата на сдружаване със следните мотиви и предложения за включване на допълнителни гаранции при упражняване на това гражданско право:

Провеждане на пререгистрация следва да отговаря на всички гаранции за защита на свободата на сдружаване

Свободата на сдружаване е гарантирана както от Конституцията на Република България - чл. 12, така и от редица международни договори, по които България е страна:

- чл. 20 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН;
- чл. 22 от Международния пакт за граждански и политически права на ООН;
- чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ);
- чл. 12 от Хартата на основните права на Европейския съюз;
- параграфи 9.3, 10.3, 26 и 32.6 от Документа от срещата в Копенхаген на конференцията за човешкото измерение на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).

Свободата на сдружаване е едно от основните права на човека, защото то служи както за гарант така и за механизъм за упражняване на редица други права, включително и за участие в обществения живот. Затова и всяко ограничение на свободата на сдружаване следва да отговаря на определени стандарти, за да се приеме за легитимно. 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 стриктно. Дори и в случаите, когато правото се ограничава на основание на някоя от хипотезите, изброени по-горе, Европейският съд за правата на човека прилага тест за пропорционалност - дали предвидените мерки за постигане на легитимната цел засягат във възможно най – ниска степен правата на гражданите.

Процесите по пререгистрация и въведените от тях изисквания следва да се разглеждат като ограничение на правото на сдружаване. Така Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) още през 2015 г. в свое становище приема, че процеси по пререгистрация на ЮЛНЦ не могат да водят до тяхното автоматично заличаване след изтичане на определен срок. Според ОССЕ:

> *Подновяване на регистрацията може да се изисква в изключителни случаи, когато предстои да влязат в сила значителни и фундаментални промени. В такива случаи компетентните органи първо следва да уведомят съответната асоциация за*

необходимостта от пререгистрация и да ѝ предоставят достатъчен преходен период, за да могат асоциациите да се съобразят с новите изисквания.[1]

Аналогично и Докладът на Специалния докладчик относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване на ООН[2] подчертава, че съществуващите сдружения трябва да бъдат защитени от произволно прекратяване на дейност във връзка с нови закони изискващи пререгистрация.

Започнатата с промените в ЗЮЛНЦ от 2016 г. т. нар. регистърна реформа, съгласно която окръжният съд по седалище на ЮЛНЦ беше заменен с Агенция по вписванията като компетентен орган за регистрация на сдружения, фондации, клонове на чуждестранни ЮЛНЦ и народни читалища, е необходима и легитимна, защото чрез нея се осигури изпълнението формулираните от Съвета на Европа критерии за регистрация на юридически лица с нестопанска цел:

- Процедура по създаване на юридическо лице, която се основава на обективни критерии и, а не на свободна преценка от съответния орган.[3]
- Процедура значително по-достъпна от предходната, чрез осигурената от Агенция вписване възможност за онлайн подаване на документи както и възможност за подаване на документи във всяко териториално звено на Агенцията.[4]
- Процедура, която изисква такси в разумен размер, който не обезкуражава гражданите да се сдружават[5]
- Основания за отказ от регистрация ограничени основно до липса на някой от предварително определените чрез нормативен акт изискуеми документи или дублиране на използвано от вече регистрирано юридическо лице име. [6]

За да се изпълни реформата, бе предвиден срок, в който ЮЛНЦ да заявят своята пререгистрация. Този срок бе удължен веднъж с приети през 2020 г. промени в § 25. ал (1) ЗЮЛНЦ до 31.12.2022 г. И макар и да е ясно, че при липса на изрична уредба на последиците от липса на пререгистрация съгласно международните стандарти този срок е инструктивен, от 2022 г. насам се наблюдава тревожна и неоснователна практиката на определени окръжни съдилища (ОС Варна, ОС Враца, ОС Разград, ОС Смолян и ОС Кърджали) да тълкуват

[1] виж параграф 165 тук: https://www.osce.org/odihr/132371
[2] виж параграф 62 тук: https://docs.un.org/en/A/HRC/20/27
[3] Изискване според параграф 28 на Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, достъпно тук: https://rm.coe.int/recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-l/1680a1f502
[4] Изискване според параграф 29 на Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, достъпно тук: https://rm.coe.int/recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-l/1680a1f502
[5] Изискване според параграф 33 на Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, достъпно тук: https://rm.coe.int/recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-l/1680a1f502
[6] Изискване според параграф 34 на Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, достъпно тук: https://rm.coe.int/recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-l/1680a1f502

неправилно закона ограничително и санкциониращо, като приемат срока за преклузивен. Откази на някои окръжни съдилища да предоставят на Агенцията по вписвания изискуемите съгласно § 25 ЗЮЛНЦ удостоверения за актуално състояние, съдържащи пълни данни за актуалните вписани обстоятелства, както и преписи от /актуални учредителни актове или устави на юридическото лице с нестопанска цел е довело до невъзможност на някои ЮЛНЦ да се преregистрират. Наред с това следва да се вземе предвид, че някои ЮЛНЦ не са се преregистрирали, защото участниците в тях (членове или членове на органи) са се дезинтересирали от дейността на организациите или не желаят да се ангажират с допълнителни разходи по ликвидация на юридически лица, които така или иначе нямат имущество. При анализ на възможните причини някои ЮЛНЦ да не са се преregистрирали не следва да се изключва и **липсата на информация, че това е необходимо**.

Следва да се отбележи, че непреregистрирани ЮЛНЦ имат изключително ограничени възможности за развитие на дейност – на тях не може да им се открие банкова сметка, защото банките не могат да изпълнят задълженията си да извършат проверка на клиента съгласно Закона за мерките срещу изпирането на пари, а трети лица вероятно няма да встъпват в правоотношения с непреregистрирани ЮЛНЦ, т.к. съдебната регистрация не се ползва с гаранциите на чл. 7 ЗТРРЮЛНЦ. Въпреки това, съществуват ЮЛНЦ, които извършват дейности ограничени до членовете си и/или с характер, който не налага наличие на имущество и встъпване в имуществени правоотношения с трети лица и все още не са преregистрирани.

С оглед гореизложеното считаме, че предложеният ЗД на ЗЮЛНЦ изпълнява в значителна степен изискванията за гаранции за защита на свобода на сдружаване при приключване на регистърна реформа на ЮЛНЦ, а именно:

- **Последиците от липса на преregистрация включително и тези, свързани с имуществени правоотношения, са изрично предвидени в закон** – именно това цели настоящия ЗД на ЗЮЛНЦ и по-конкретно чрез предложените чрез § 25а. разпоредби, според която се изяснява какъв ще бъде правният статут на непреregистрираните се ЮЛНЦ, както и в § 25б и следващи по отношение на процеса на ликвидация.
- Предвиждане на **достатъчно дълъг срок за преregистрацията**, след който да настъпят негативните за юридическите лица последици на прекратяване и впоследствие заличаване – също изпълнено условие от настоящия ЗД на ЗЮЛНЦ чрез предвиждане на срок до 2027 г. за преregистрация, след който непреregистрираните ЮЛНЦ ще се считат с „прекратена дейност“.
- Предвидените мерки са пропорционални – това условие също считаме за изпълнено от предложения ЗД на ЗЮЛНЦ с оглед предложените правила, включително и тези за ликвидация на непреregистрирани ЮЛНЦ, които не натоварват с необосновани финансови задължения сдружилите се граждани, както и не налагат прекомерни административни задължения и/или санкции.

Необходимост от информационна кампания

В мотивите на настоящия ЗД на ЗЮЛНЦ се констатира, че към 01.12.2024 г. все още има 28 205 непререгистрирани ЮЛНЦ или повече от половината от 48 123 ЮЛНЦ регистрирани към 2018 г. Както беше посочено причините за тази тревожна статистика могат да са много и липсата на информираност е една от тях.

Според стандарта на чл. 11 ЕКПЧ „предвидени в закона“ означава, че ограничението трябва да има ясно правно основание в националното законодателство. Законът трябва да бъде на достъпен език, да е ясен и прилагането му да е предвидимо, така че хората да могат да знаят предварително какво се очаква от тях и какви последици може да има дадено поведение. Според практиката на ЕКПЧ, за да е изпълнено изискването едно ограничение на права да е „предвидено в закона“ следва да са изпълнени следните условия:

> *Първо, законът трябва да бъде адекватно достъпен: **гражданинът трябва да може да има адекватна индикация при дадените обстоятелства за правните правила, приложими за даден случай. Второ, една норма не може да се счита за „закон“, освен ако не е формулирана с достатъчна точност, за да позволи на гражданина да регулира поведението си: той трябва да може - ако е необходимо с подходящ съвет - да предвиди, до степен, разумна при тези обстоятелства, последиците, които дадено действие може да доведе**...*[7]

Това налага да бъдат вложени допълнителни усилия в реализирането на подходяща информационна кампания.

Затова единственото ни **предложени е ЗД на ЗЮЛНЦ текстът на § 25з да гласи:**

В предвидения в 25а. ал. (1) срок Министерство на правосъдието съвместно с Агенцията по вписвания организира предоставянето на ясна, точна и своевременна информация на непререгистрираните ЮЛНЦ за необходимите действия за осъществяване на пререгистрацията както и за последиците за непререгистрираните ЮЛНЦ след изтичане на предвидения срок

И настоящият § 25з да стане § 25и. Такава информационна кампания може да се състои в:

- Изпращане на писма до адресите на управление на непререгистрираните ЮЛНЦ;
- Публикуване на информационни материали на достъпен език относно процедурата за пререгистрация и последиците от липса на пререгистрация;
- Съвместни информационни мероприятия с консултативни органи ангажирани с въпросите на гражданските организации като Съвета за развитие на гражданското общество и други.

Нормативното задължение за провеждане на информационна кампания няма да е новост за българското право. Такава кампания например в момента се провежда във връзка

[7] Параграф 49 CASE OF THE SUNDAY TIMES v. THE UNITED KINGDOM, достъпно тук: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57584

с въвеждането на еврото в България на основание чл. 8 ЗВЕРБ. Същевременно с провеждане на информационна кампания напълни ще се гарантира изискването ограничаващата свободата на сдружаване мярка да е предвидена в закона. С предвиждането на информационна кампания за пререгистрацията не само ще се гарантира свободата на сдружаване, но ще се допринесе и към развитието на една добра административна практика за улесняване на гражданите.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

Считаме, че така направените предложения за ЗД на ЗЮЛНЦ ще изпълнят заложните си цели по начин, който не нарушава свободата на сдружаване. Същевременно изразяваме и готовност да допринесем и да сътрудничим на институциите за осъществяване на ефективна информационна кампания за процеса по пререгистрация.

За контакт: гр. София, 1000, ул. „Христо Белчев” № 3, ет. 1, на имейл адрес: nadya@bcnl.org, лице за контакт: Надя Шабани.

С уважение:

Надя Шабани,
Директор на БЦНП