



*Изх № 09/ 13.11.2025 г.*

**ДО МИНИСТЪРА НА  
ПРАВОСЪДИЕТО  
Г-Н ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ**

## **СТАНОВИЩЕ**

относно

проект на Постановление за изменение и допълнение на Правилника за вписванията, одобрен с Постановление № 1486 на Министерския съвет от 1951 г. - 14.10.2025, публикуван на 14.10.2025 г. за обществено обсъждане на платформата Strategy.bg

Уважаеми господин Георгиев,

На 14.10.2025 г. на Портала за обществени консултации, поддържан от Администрацията на Министерския съвет, е публикуван проект на Постановление за изменение и допълнение на Правилника за вписванията (ПВ), одобрен с Постановление № 1486 на Министерския съвет от 1951 г. - 14.10.2025 г.

Основна цел на проекта за изменение и допълнение, според заявеното в Strategy.bg и проекта на доклад до Министерския съвет, е да се ограничи публичният достъп до документи, отразяващи сделките с недвижими имоти. Според изложените в този доклад мотиви, „публичността на книгите за вписвания в последните години“ била „започнала да има обратна на



целената функция“. Вместо да се постига гарантиране „сигурността на собствеността, нерядко се използва за постигане на противоположни цели“.

*Програма достъп до информация /ПДИ/* е неправителствена организация, подпомагаща упражняването на правото на достъп до обществена информация. В продължение на 28 години сме представили над 80 становища по законопроекта, издали сме 25 доклада за състоянието на достъпа до информация в България, предоставили сме хиляди консултации по Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/, и сме водили над 700 дела пред административните съдилища, Върховния административен съд /ВАС/ и Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/.

## I. Относима нормативна уредба

За да се прецени съобразността на предложенията със стандартите на нормативните актове от по-висока степен, следва те да бъдат идентифицирани. В случая се установява относимост на следните актове и прието тълкуване:

а/ чл. 41 от Конституцията; Решение № 8/2019 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/2019 г. относно баланса между правото на информация и защитата на личните данни;

б/ чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека;

в/ правото на Европейския съюз; относно достъпа до информация от публични регистри и превеса над защитата на личните данни – вж. *mutatis mutandis* Решение от 9 март 2017 по делото *Manni C-398/15*.

## II. Предварителни бележки

A. Кратка история на опитите за ограничаване на достъпа до публични регистри



Следва да се подчертае, че имотният регистър е публичен съгласно нормативната уредба от края на 19 век насам. Справките по нотариални актове са традиционно публични в продължение повече от столетие.

През последните 30 години постоянно се алармира за измами при сделки с недвижими имоти и при функционирането на търговските дружества. Особено сериозни бяха тези измами през 90-те години, имаше и пикове в десетилетието 2000 – 2010 г. Чрез различни промени в нормативната уредба и практиките държавата и представители на съответните правни професии развиха средства за противодействие.

Същевременно, през годините наличието на практики, свързани с измами /в житейския смисъл на думата, а не в юридическия/ често пъти са служели като параван за опити от страна на едни или други фактори в обществото да предлагат мерки за ограничаване на достъпа до информация до едни или други категории публично достъпни документи и информация. През 2007 – 2008 г. лица, засегнати от разследванията на Генка Шикерова и БТВ с название „Бетонени градини“ убедиха Комисията за защита на личните данни да се опита да ограничи достъпа до имотния регистър. Това бе така, тъй като с помощта на свободния достъп до нотариални актове журналистката и екипът на предаването бяха идентифицирали незаконосъобразни практики по разрешаване на незаконни строежи, както и упражнено влияние върху отговорни публични фигури да не упражнят контрол. Тогава водихме битка за съхраняване публичността на информацията и документите в имотния регистър във Върховния административен съд.

През 2010 г. по инициатива на народни представители отново в Министерството на правосъдието се предложи изменение в нормативната уредба с цел ограничаване на публичния достъп до търговския регистър, който бе станал достъпен в интернет няколко години преди това. Тогава тази



инициатива също бе маскирана като грижа за „защитата на личните данни“ и „борбата с измамите“. Тази съмнителна инициатива бе спряна отново с широк обществен дебат и критични становища на Програма Достъп до информация.

## Б. Мотиви за изготвяне на изменения в ПВ

Основните мотиви в доклада на министъра на правосъдието се изразяват в твърдението, че публичността е започнала да пречи на защитата на собствеността. Не се сочат никакви данни в тази посока, нито се сочат анализи, доклади или други публично достъпни източници. Дори правните термини не се ползват прецизно, тъй като статистика за „имотни измами“ както те се наричат съгласно житейската терминология, не се съдържа в докладите на прокуратурата.

Поради изложената особеност липсва каквато и да било фактологическа основа за замисляната радикална промяна в публичността на информацията относно сделки с недвижими имоти. Вместо това остава впечатлението за идеологически подход, при който се обещава решение на проблем, който не е дефиниран ясно и отчетливо. Поначало решения са възможни само на проблеми, които предварително са ясно установени и надлежно анализирани.

В. Не за първи път се правят стъпки в посока свръх-защита на едно основно право за сметка на друго. След влизането в сила на Общия регламент за защита на данните през 2018 г. бяха предприети непропорционални мерки за свръх-защита на данните за сметка на публичността и достъпа до информация. Този подход се наблюдава предимно в държавите членки на Европейския съюз от Източна Европа. В България бе предложен проект за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни, според който защитата на личните данни бе



поставена „при подразбиране“, а дали е налице журналистическо изразяване при работата с данни следваше да се преценява според 10 записани критерия. С решение на Конституционния съд през 2019 г. тези изменения и допълнения бяха обявени за противоконституционни.

### III. Бележки по проекта

1. Правото на достъп до информация, съхранявана от държавните органи, е основно право, гарантирано с Конституцията. Съгласно разбирането на Конституционния съд правото е принцип, а ограничаването му е изключение от принципа<sup>1</sup>. Това изисква надлежно мотивиране на всяко предложение за ограничаването му. Правото на достъп до информация е гарантирано и с чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека, която е пряко приложима. Необходимостта от свободен достъп до налични данни за трансакциите с недвижими имоти (*mutatis mutandis*) е отбелязана в практиката на Европейския съд по правата на човека, като защитата на личните данни не може да служи като извинение за ограничаването му до степен на изключването му<sup>2</sup>.

2. От друга страна, защитата на личните данни не е абсолютна ценност, както и правото на достъп до информация. В случаите на публични регистри се приема, че в името на обществен интерес правото на достъп до информация надделява над защитата на личните данни. Това е причината за свободното съществуване на публичните регистри, по-голямата част от която съдържат и лични данни, които обаче по силата на нормативно решение стават публичнодостъпни поради надделяващ обществен интерес. Такъв е случаят с търговския и имотния регистър – едни от най-старите публични регистри, чиято общодостъпност в европейските държави датира

<sup>1</sup> РКС № 7 от 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.

<sup>2</sup> Решение от 28 ноември 2013 по делото *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*, жалба no. [39534/07](#)



## ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

---

от над столетие. Значимостта на публичността в публичните регистри е толкова съществено, че не ѝ се противопоставя и „правото да бъдеш дабравен“<sup>3</sup>. Правото на достъп до информация надделява дори и в случаи, когато дадена категория информация не е предварително обособена като общодостъпна в публичен регистър, стига да е налице достатъчно отчетлив надделяващ обществен интерес<sup>4</sup>.

3. Публичността на регистрите се основава не само на правото на достъп до обществена информация. Допълнително съображение е поддържането на сигурност в стопанския оборот /търговски регистър/ и в сделките с недвижими имоти /имотен регистър/. Значението на публичността за поддържането на тази сигурност и стабилност е извън всяко съмнение в цивилизованите общества. Правото на достъп до информация е неотменима ценност в съвременното демократично общество. Информационният монопол чрез недължимото му ограничаване и предоставяне на информация само на привилегирани групи, което се цели с коментираното изменение, е обявено за недопустимо от Европейския съд по правата на човека<sup>5</sup>.

4. Естеството на правото на достъп до информация изисква винаги да е спазен справедлив баланс с конкуриращите го права и законни интереси. Ако се докаже чрез статистика, изследвания, анализи, че е налице действителен проблем и че измамите при сделки с недвижими имоти се улесняват от достъпа до копия от нотариални актове /което е крайно съмнително, тъй като подобни измами изискват много по-задълбочени знания от правен и фактически характер и обикновено се извършват или подпомагат от „вътрешни хора“/, то следва да се търси баланс между

---

<sup>3</sup> Решение на Съда на Европейския съюз по делото Manni, цитирано по-горе.

<sup>4</sup> Решение на ЕСПЧ, Голяма камера от 8 ноември 2016 по делото Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, жалба № 18030/11. Предмет на спора е достъпа до информация относно адвокатите, ангажирани със служебна защита по досъдебни производства в полицейските управления. Според ЕСПЧ те е доказана обществена необходимост тази информация да бъде защитена като лични данни и правото на достъп до информация надделява.

<sup>5</sup> Ibidem.



публичност и защита. В дебата относно търговския регистър се постигна съгласие, че достъп до публикуваните документи ще се осъществява чрез квалифициран електронен подпис или ПИК на НАП. Остана да е безплатен. При имотния регистър услугата по достъпа до копия от нотариални актове винаги се заплаща. Това води до установяване самоличността на получилите достъп до тези документи. По този начин е постигнат справедлив баланс между конкуриращите се права. В доклада на вносителя не е коментиран въобще въпросът за наличния баланс.

## IV. ОПАСЕНИЯ ОТ ПРОЕКТА

При наличната неяснота относно действителните мотиви и липсата на примери, анализ, статистика остава неволно впечатлението, че предлаганата нормативна промяна ще подпомогне главно измамниците и други криминогенни фактори. Пълният достъп до информация и документи позволява надлежно проследяване на собствеността и нейното преминаване от едни лица в други, както и идентифицирането на ранен етап на евентуални проблеми от правен характер. Липсата на този достъп ще доведе до задълбочаващи се проблеми със защитата собствеността на гражданите и стабилността на стопанския оборот. И следва да е ясно едно – в демократичното общество правото на информация подпомага стабилността на оборота и защитата на правото на собственост, а не обратното.

## V. ПОДОБРЯВАНЕ НА СИГУРНОСТТА

Склонни сме да се съгласим, че следва да се работи в посока защита правата на гражданите и тяхната собственост, вкл. от престъпни посегателства. Това следва да става с реални, а не с митологични мерки. За тази цел държавата дължи по-задълбочен анализ на проблемите и техния



генезис, на факторите, които способстват за измамите, така че да се търсят също така реални средства за противодействие. В противен случай проблемите ще продължат и дори ще се задълбочат.

Паралелно на това, ще се подкопае сигурността и защитата на имуществото на гражданите, предвидимостта и доброто познаване на историята на собствеността и превенция на измами и други закононарушения, ще се подкопае разследващата журналистика, която в последното десетилетие се оказва по-ефективна от работата на редица институции.

## V. ПРЕДЛОЖЕНИЕ

Въз основа на горните съображения предлагаме да не бъде приемано изменение и допълнение на ПВ. Необходимо е да се започне по-широк дебат, който да е и информиран дебат, тоест основан на събрана достатъчно информация за конкретни случаи, статистика, анализ.

Това би бил единственият способ да бъде действително запазена ценността на защитата на собствеността и сигурността на оборота, вместо да бъдат допълнително подкопани и разклатени.

С уважение:

Александър Кашъмов, изпълнителен директор на  
ПДИ