Анализ на научно-експертен съвет към АПБ: Предварителните договори за имоти „на зелено“ – от схеми към решения: правоприлагане и пакет от законодателни предложения

Настоящият текст е първият аналитичен материал по актуална тема, подготвен в рамките на Научно-експертния съвет към Асоциацията на прокурорите. Той обобщава наблюдения от текущи разследвания и предлага конкретен, изпълним пакет от законодателни решения.

През последните години българското законодателство страда от хроничен „подход на парче“. Промените се приемат под натиск, като реакция на конкретен скандал или обществено напрежение, без да се търси системен ефект и съгласуваност между отделните закони. Това води до натрупване на несъвместими текстове, правна несигурност и усещане, че всяка следваща поправка решава един проблем, но създава нови.

Продажбите на имоти „на зелено“ са пример как тази фрагментарност води до тежки обществени последици. Липсата на вписване на предварителните договори и регистър за такива, отсъствието на гаранционни механизми за авансите, бавните обезпечителни процедури и слабата потребителска защита действат заедно и оставят гражданите незащитени. Като практикуващи магистрати виждаме, че изолирана промяна в един закон няма да реши проблема – схемите просто се преместват там, където контролът е най-слаб.

Затова ние от научно-експертния съвет към АПБ смятаме, че днес е необходим единен, пакетен подход: обща рамка, която да синхронизира вещното, строителното, потребителското, наказателното и процесуалното право. Само така може да се изгради устойчива „инфраструктура на доверието“ и да се върне предвидимостта на този важен пазар.

В периода 2022–2025 г. само в Софийска районна прокуратура са постъпили над 100 сигнала за неизпълнение на предварителни договори при продажби „на зелено“. В значителна част от тях са образувани досъдебни производства за измама по чл. 209 НК. След анализ на тези дела, се стигна до извода, че общата картина е сходна: авансови плащания, достигащи 70–80% от цената, предхождащи ключовите строителни етапи, липса на публична видимост и проследимост за вече поети договорни ангажименти, прехвърляне на активи към свързани дружества, едностранни прекратявания с неравноправни клаузи и закъснели обезпечителни мерки, когато активите вече са източени. Доказването на „начален умисъл“, че още при сключване на договора, търговецът не е имал намерение да го изпълни – е ядрото на проблема на наказателноправния анализ и често то е решаващата трудност.

Тези дефицити не са непреодолими. Те са следствие от непълна инфраструктура на законови гаранции: липса на регистър на предварителните договори, отсъствие на задължителни ескроу механизми и банкови гаранции, бавни и фрагментирани обезпечения, ограничени инструменти за колективна защита. Като експертен съвет, сме единодушни, че решението е пакет от законодателни изменения, предвиждащи публичност на предварителните договори, етапно финансиране през ескроу, гаранции за авансите, ускорени обезпечения, ясни потребителски стандарти и електронно проследяване на строителните етапи.

Контекст и проблематика

Предварителният договор е полезен инструмент за финансиране на строителство, но при продажбите „на зелено“ потребителят поема ролята на кредитор на проекта, без да разполага с инструментите на банката – контрол върху усвояването, информация за реалния напредък, обезпечения. Тази асиметрия се материализира в типични модели: за един и същ обект се поемат паралелни задължения към различни купувачи; авансите се усвояват за несвързани цели или за „запушване“ на стари дупки, малко преди искани запори се прехвърлят активи към новоучредени дружества, в общите условия се вмъкват клаузи за едностранно прекратяване под еластичния претекст „стопанска непоносимост“. Когато строежът се забави, липсва бърз, координиран механизъм за защита – жалбите са разпокъсани, обезпеченията идват късно, а накрая пострадалите се изправят срещу „празни“ дружествени обвивки.

Границата между гражданско неизпълнение и наказателна измама е деликатна. Не всяко неизпълнение е престъпление. Необходимо е кумулативно да се установят факти, сочещи изначална липса на намерение за изпълнение: системно нецелево използване на аванси, невъзможност по финансови показатели още при договарянето, серия предварителни договори за един и същ обект, документна мимикрия на етапи. Силата на доказването идва от модела на поведение, а не от изолиран факт.

Практически затруднения пред разследването

Навременната и бърза реакция е критична. Ако запорите и възбраните не бъдат допуснати в първите дни, по-късно те често са процесуално безупречни, но практически безрезултатни. Финансовите потоци преминават през множество сметки, с междинни преводи към свързани лица и плащания „в брой“, което налага

ранна, комплексна експертиза, обединяваща финансово-счетоводен и строително-технически анализ. Строителните книжа и реалният напредък по етапи (Акт 14, 15, 16) трябва да се съпоставят със сумите, освободени на различни дати. В противен случай остава „сивата зона“ на вътрешни протоколи и „частични“ актове без нормативна стойност. При десетки пострадали възниква и организационен проблем – как да се координират претенции и обезпечения, така че да се избегне надпревара и да се постигне ефективна защита за всички.

Предложения за промяна в системата – пакетно, не „на парче“

1) Публичност чрез вписване на предварителните договори

Като експерти сме на мнение, че е необходимо е въвеждане на електронно вписване на предварителни договори в Имотния регистър с оповестителен и запазващ ефект за кратък, подновяем срок. Публичната част е минимална – идентификатор на имота/обекта, ЕИК на продавача, дата и час на вписване, индикатор „активна ескроу сметка/банкова гаранция“. Така купувачът и банката му виждат в реално време дали по този обект вече има поети договорни ангажименти. По този начин възможността за „двойни продажби“ практически се неутрализира. Регистърът се свързва автоматично с електронния строителен дневник и при всеки законово значим етап (Акт 14, 15, 16) отбелязва статус, което придава проверима „биография“ на проекта.

2) Задължителни банкови гаранции/застраховки за авансите

Предлагане „на зелено“ да се допуска само при валидна неотменима, безусловна банкова гаранция (или еквивалентна застраховка) за размера на всички авансови плащания до въвеждане в експлоатация. Срокът на гаранцията се простира до Акт 16 плюс разумен буфер. Плащането е при първо искане, по възможност чрез колективно предявяване от купувачите, за да се избегне надпревара. Реалният ефект е двоен: гражданите получават финансов „въздух“, а банките и застрахователите изпълняват филтърна роля – гаранция се издава само на проекти с реална финансова и организационна обезпеченост.

3) Ескроу сметки с етапно освобождаване на средства

Всички аванси преминават през специална сметка, а средствата се освобождават етапно – при Акт 14, при Акт 15 и при Акт 16 (или удостоверение за ползване). Банката подава автоматизиран съобщения към регистъра за всеки етап (без да разкрива суми), което осигурява синхронизация „пари ↔ напредък“. При забавяне или разминаване между отчетен етап и усвоени средства се предвижда автоматична реституция към купувача.

4) Наказателноправна специализация – нов състав в НК

Като действащи прокурори смятаме, че е необходимо да се въведе специален състав „измама при инвестиране в недвижими имоти“, който наказва приемането и нецелевото използване на аванси по договори „на зелено“ в отклонение от нормативно значимите етапи. При особено големи размери и множество пострадали санкциите следва се хармонизират с квалифицираните състави на измамата.

5) Бърза и координирана защита в НПК

В защита на интересите на гражданите би било добре съдът да се произнася по искания за запори и възбрани в 24-часов срок, да се допуска групово обезпечение за множество пострадали в рамките на едно производство, с пропорционално разпределение и електронно заявяване.

6) Прозрачност и контрол в ЗУТ

Финансова обезпеченост (банкова гаранция/застраховка или равностойно собствено участие) става условие за разрешение за строеж, когато се предвижда продажба „на зелено“. Необходимо е въвеждане на електронен строителен дневник като източник на доверени данни за Акт 14, 15, 16, договори с надзор и ключови протоколи. Добре е да се обмислят минимални критерии за инвеститори и надзор – опит, капитал, отсъствие на тежки нарушения, публично видими в регистър.

7) Реална сила на потребителската защита по ЗЗП

В „черния списък“ на неравноправни клаузи изрично да се включват едностранно прекратяване без компенсация, прехвърляне на ценови риск изцяло върху купувача, неустойки само за потребителя, и неясни срокове „при възможност“. Към всеки предварителен договор да се прилага едностраничен информационен лист (етап, срокове, ескроу-график, гаранции, ключови рискове). КЗП трябва да получава ускорени процедури за временни забрани и колективни искове при системен риск по конкретен проект.

8) Институционална координация и автоматизация

Създава се оперативна рамка за ранно уведомяване на КЗП, ДНСК, НАП и ДАНС при индикатори за риск (множество вписани предварителни договори за един обект без ескроу/гаранция; внезапно замразяване на етапи; несъответствия между информацията от банката и данните в строителния дневник). Необходимо е да се въведат стандартизирани формати за банкови извлечения и протоколи, за да се ускори експертизата и да се постигне сравнимост на данните между дела.

9) Реалистичен график за въвеждане

Подзаконовите стандарти за ескроу и гаранции, както и електронните форми за вписване, могат да бъдат приети в рамките на три месеца. До шестия месец да стартират вписването на предварителни договори и електронният строителен дневник за нови проекти; до дванадесетия – да обхванат и текущите, с доброволен прозорец за прехвърляне на аванси в ескроу без санкции. След година – оценка на въздействието и корекции.

Какво печелим ?

Комбинацията от публичност, гаранции и бързи обезпечения променя стимулите на пазара. Двойните продажби и нецелевото усвояване стават трудно осъществими, възстановимостта на вредите нараства, добросъвестните инвеститори се възползват от по-евтин банков ресурс и по-бърза реализация. Държавата не прави „скъп проект“ – тя добавя няколко липсващи шини в системата и свързва налични регистри и процеси. Това струва по-малко от цената на продължаващите кризи на доверие и съдебни спорове.

Рамкови текстове за основа на законодателни изменения

Предлагаме вписване на предварителни договори (ЗС/ПВ): „Предварителните договори за прехвърляне на вещни права върху недвижими имоти подлежат на електронно вписване. Вписването има оповестителен и запазващ ефект за срок от 12 /дванадесет/ месеца, подновяем еднократно. Публичната част съдържа: идентификатор на имота/обекта, ЕИК на продавача, дата/час на вписването и индикатори за активна ескроу сметка и банкова гаранция.“

Относно финансова обезпеченост (ЗУТ): „Предлагане за продажба на обекти в сгради, невъведени в експлоатация, се допуска при наличие на неотменима и безусловна банкова гаранция или застраховка, покриваща всички авансови плащания до издаване на разрешение за ползване, и при използване на ескроу сметка с етапно освобождаване на средства (Акт 14/15/16).“

Необходим е специален състав на НК – чл. 209а: „Който приеме авансови плащания по договор за покупко-продажба на недвижим имот в процес на строеж и не ги използва целево съобразно нормативно значимите етапи, се наказва с лишаване от свобода до шест години и глоба. Ако деянието е в особено големи размери или с множество пострадали – от три до десет години и конфискация до една втора от имуществото.“

Бързи обезпечения и групова защита (НПК): „Съдът се произнася в 24 часа по исканията за запор и възбрана; допуска се групово обезпечение за множество пострадали в едно производство.“

Заключение: лесно е, ако има воля – но са нужни действия

В заключение от науно-експертния съвет считаме, че проблемът с измамите при имоти „на зелено“ не е загадка и с общи усилия между компетентните институции може да бъде решен. Като магистрати знаем как работят схемите, кога се губи време и защо гражданите остават незащитени. Решенията не са сложни: вписване на предварителните договори, задължителни банкови гаранции и ескроу, ускорени и групови обезпечения, електронен контрол на етапите и ясни потребителски стандарти. Ако бъдат приети пакетно промени и бъдат задействани координирано от компетентните органи, ще превърнем рисковия сегмент в предвидима, прозрачна

и надеждна среда. Като експерти сме убедени, че нещата могат да бъдат променени ако има воля и желание за това. Нужни са действия сега.

02 Октомври 2025