

МОТИВИ

към Законопроекта за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс

Законопроектът цели, без да променя философията и основните принципи на Административнопроцесуалния кодекс, да отрази налагащите се промени в резултат на близо десетгодишното прилагане на кодекса, да въведе електронното правосъдие, да създаде гаранции за изпълнение на основната функция на Върховния административен съд („ВАС“), установена в чл.125, ал.1 от Конституцията и като краен резултат да доведе до ефективен, прозрачен и бърз административен процес и правораздаване. Промените не са малко и много от тях са важни. Но след като се запазва философията, концепцията, основните принципи, структурата и голямата част основополагащите разпоредби, то не се налага да се приема нов кодекс на мястото на стария. В допълнение - запазването на голямата част от текстовете на кодекса ще означава, че ще се запази и изградената съдебна практика по тяхното прилагане.

Законопроектът е разглеждан с положителни препоръки от комисия към Върховния административен съд с председател зам. председателя на съда Боян Магдалинчев, съдия Анна Николова – председател на Пето отд. на ВАС, съдия Ваня Анчева – председател на Седмо отд. на ВАС, съдия Теодора Николова, съдебен помощник Ивета Стефанова, проф. Иван Тодоров, проф. Димитър Костов и проф. Дончо Хрусанов. Пред тази комисия проектът е бил докладван от проф. Иван Тодоров и съдия Боян Магдалинчев. В изготвянето на проекта е взел участие и председателя на комисията по приемане на АПК проф. Кино Лазаров.

Взети са предвид и са изцяло отчетени постъпили във връзка с предходни, но неприети законопроекти по изменение на Административнопроцесуалния становища от министерства, организации на гражданите и бизнеса, както и на професионалната юридическа гилдия, включително становище на съдиите от Върховния административен съд,

електронно управление и електронно правосъдие 2014-2020 г. на Министерството на правосъдието. Електронните съобщения са съобразени с достиженията на информационното общество, а предложеният дълъг *vacatio legis* в преходните разпоредби ще даде възможност за необходимото техническо и материално обезпечаване.

Своевременното връчване на призовки, книжа и съобщения посредством тяхната електронизация ще ускори съществено разглеждането на делата и ще предотврати случите на неоснователното им отлагане и шикаширането на съдебния процес. Текстове са прецизирани с оглед съответствие със Закона за защита на личните данни чрез създаване на ограничен и контролиран достъп на страните до деловодната система – електронно дело. Въведената фикция за връчване при неизпълнение на задължението за посочване на електронен адрес или мобилен телефон гарантира ефективността на електронното връчване. Основната част от съобщенията е изведена в общите разпоредби на кодекса, което значително спомага за унификация и улесняване на производството. Без предложенията за нови разпоредби на 18а, чл. 23а и чл. 137,, електронното връчване би било единствено пожелателно и би се обезмислило въвеждането му поради липса на правна гаранция за неговата ефективност:

Чрез предложените изменения и допълнения кодексът ще бъде първият от трите процесуални закона, който по категоричен начин да въведе уведомяването, съчетано с връчването на съответните документи и актове на съда по електронен път. Едновременно с това Кодексът въвежда ефективно и лесно реализуемо уведомяване и когато електронното уведомяване е невъзможно.

2. Административен договор и Споразумение

През септември 2016 г. в АПК бе въведено понятието и правната уредба на административния договор. Законодателното изменение по въвеждане на административните договори следва да се приветства, тъй като целта му е да отрази спецификите на отношенията на договорите

Административният договор след въвеждането му в АПК, Административно правосъдие, стр.5-26 и цитираните чуждестранни автори и чужди законодателства). След това оптимизиране на правната уредба, съвсем естествено е административният договор да се въведе в редица специални закони с преходните разпоредби на настоящия закон – Закона за обществените поръчки, Закона за концесиите, Закона за публично-частното партньорство.

Относно институтът на Споразумението предвид липса на легална дефиниция се предлага такава в ал. 1 на чл. 20 с цел яснота (въпреки че в съдебната практика и правна доктрина е налице абсолютно единодушие по въпроса). На следващо по-съществено място, се предлага допълнение по отношение на основанията за недействителност на споразумението, което се приветства от професионалната гилдия, например от Висшия адвокатски съвет. Понастоящем съдът изхожда от основанията за недействителност на индивидуалните административни актове и по аналогия прилага гражданското право и преди всичко разпоредбите на ЗЗД предвид обстоятелството, че административният договор като правна сделка се сключва чрез съвпадане на волеизявленията на страните. Сега се предлага тези положения да се закрепят изрично законодателно. В сравнителноправен план по сходен начин е разрешен въпросът с основанията за недействителност в чл. 59 от германския Закон за административната процедура (първият, който въвежда института в континенталната правна система), съгласно който публичноправният договор е недействителен, когато неговата недействителност произтича от съответна разпоредба на Гражданския кодекс или когато административен акт с еквивалентно съдържание би бил недействителен.

3. Мълчаливо съгласие

Една от важните промени в кодекса е подробната уредба на института на мълчаливото съгласие. Изменението улеснява законодателя при въвеждането на този институт в специалните закони и създава предпоставка за постепенен преход от презумпция за мълчалив отказ към

удостоверяване на съдържанието на мълчаливото съгласие, приравнено на административен акт. На следващо място, отпада възможността за обжалване на мълчаливото съгласие, което би обезсмислило въвеждането на института, тъй като за адресата липсва правен интерес, а органът постановил административен акт при условията на мълчаливо съгласие не следва да има право да го обжалва.

В специален закон още преди години беше въведен института на мълчаливото съгласие – става въпрос за Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Но там мълчаливото съгласие се въвеждаше по толкова сложен начин, че не се стигна до практическо прилагане на закона по отношение на мълчаливото съгласие.

4. Искове за обявяване на нищожност на съдебни решения - Нов чл. 128а Искове за обявяване на нищожност на решения и определения, постановени от административните съдилища и Върховния административен съд

С АПК в чл. 128, ал. 1, т. 7 се въведе иск за обявяване на нищожност на решения, постановени от административните съдилища. Съдебната практика на ВАС по прилагането на разпоредбата е противоречива, поради което се предлага новата разпоредба на чл. 128а, която изрично да уреди подсъдността по тези искове. Възприето е положението, закрепено в преобладаващата съдебна практика и подкрепено в Систематичния коментар на АПК, София, 2013 г., ИК „Труд и право“, Александър Еленков, Ангел Ангелов, Асен Дюлгеров, Атанаска Дишева, Лозан Панов, Мария Казанджиева, Соня Янкулова, Теодора Николова, Юлия Ковачева, стр. 859, а именно: „По силата на чл. 128, ал. 1, т. 7 АПК, на административния съд са подведомствени всички дела по искания за обявяване на нищожност на решения, постановени по административни спорове. (...) В нормата на чл. 132, ал. 2, т. 1 - т. 8 от АПК са изброени изрично и изчерпателно видовете съдебни производства, които са родово подсъдни на Върховния административен съд и между тях

въведе възможността за установяване нищожност на съдебно решение по гражданско дело – искът по чл. 209, ал. 3 ГПК (отм.). Същата възможност бе възпроизведена и в сега действащия ГПК – чл. 270, ал. 2 ГПК. Отричането на иск за нищожност на съдебно решение, постановено от административен съд, необосновано би ограничило правата на гражданите и юридическите лица.

5. Държавни такси

Предложението за съвсем умерено увеличаване на размера на държавните такси и въвеждането на пропорционална такса при определяем материален интерес на делото и то само при касационното производство и при производствата за отмяна беше сред най-широко обсъжданото предложение за изменение и допълнение на кодекса. В становища на министерства, на административните съдилища, както и на организации на гражданите и бизнеса, подадени по предходни законопроекти във връзка с административното правосъдие, се посочва острата необходимост от актуализиране на размера на държавните такси предвид прекомерно ниския им размер, уреден в Тарифа № 1 към Закона за държавните такси. Общественото обсъждане се концентрира върху преценка относно обосноваемостта на размера на увеличението. След като взеха предвид изложените становища, и най-вече предложенията на организациите на гражданите и бизнеса, вносителите предлагат обосновани по размер такси при касационното обжалване, включително при въведен максимален праг при определяне на пропорционалната такса при материален интерес на делото, с цел баланс между принципа за достъп до правосъдие и признатата необходимост от актуализация и въвеждане на обосновани, а не символични съдебни такси. Въвеждането на държавни такси в обоснован и съобразен с икономическите условия в страната размер не препятства достъпа до административно правосъдие, а напротив създава гаранции за по-ефективно и бързо правораздаване и изпълнение на конституционно закрепената роля на върховните съдилища по уеднаквяване на съдебната практика.

съдебен акт и е съвсем нормално, който е недоволен, но не от администрацията, а от произнасянето на съда, да внесе такса в разумен и обоснован размер. Въвеждането на увеличените такси ще предотврати често срещаната в практиката злоупотреба с правото на жалба и многократно сезиране на касационната инстанция с един и същ разрешен със сила на пресъдено нещо въпрос. Макар това да не е водещия и основен фактор за предлагане на актуализацията, косвената последица от прекомерно ниските и почти символични такси е създаване на предпоставки именно за злоупотреба с правото на жалба.

При касационното обжалване и при производствата за отмяна, в случаите, в които материалния интерес е определяем, сме се водили от определения размер на пропорционалната такса във вече приет закон - **Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове**. Тъй като там се предвиждат пропорционални такси на всяка от двете инстанции, а в настоящия законопроект се предвиждат пропорционална такса само в случаите на касационно обжалване и отмяна, е взета предложената в горесцитирания закон пропорционална такса – 1% от интереса, като само максималните такси са в двоен размер, поради това, че за разлика от цитирания закон, в настоящия пропорционална такса има само в една от инстанциите. Така максималната такса за дела с интерес до 10 000 000 лв. става 3 400 лв., а при интерес над 10 000 000 лв., максималната такса става 9 000 лв., **което е по-малко от една хилядна от интереса**. В момента таксата за касационно обжалване на ревизионни актове например е 25 лв., което не отговаря на пазарните условия, не възпира обжалването при веоснователност на претенцията, нито е достатъчно да покрие разходите на съда. За изминалите над 10 години от прилагането на АПК инфлацията почти е преполовила реалната стойност на тези суми. Имайки предвид риска от повсягане на разноските по делото съразмерно на отхвърлената част от жалбата, страните ще се въздържат да подават касационни жалби в случаите, в които ясно разбират, че нямат основателни аргументи. По този начин ще намалеят излишните касационни дела, гледани от ВАС, който в момента е изключително претоварен за върховен съд. Това ще

Независимо дали по делото има определяем материален интерес или не таксите при касационно обжалване, свързани с пенсионното осигуряване, здравно осигуряване и социално осигуряване са 30 лв. за граждани и 200 лв. за организации и държавни органи. Предложена е и разпоредба, даваща реални възможности за освобождаване от държавни такси. По този начин се гарантират правата на граждани в уязвимо положение и се съобразяват стандартите и правата, установени в Европейската конвенция за защита правата на човека.

В съответствие с принципа на равенство на страните в АПК и в Конституцията, таксите при касационно обжалване се отнасят за всички страни в производството. Това е промяна, която изравнява процесуалните права и задължения на гражданите и организациите с държавните органи. Досега държавните органи неоснователно и в нарушение на чл.121, ал.1 от Конституцията бяха поставени в привилегировано положение. Това създава неравнопоставеност, което е недопустимо за една правова държава. Такава неравнопоставеност е остатък от миналото. Държавните органи все пак са максимално благоприятствани като техните такси са приравнени на тези за граждани, които са значително по-ниски от тези за организациите. Нещо повече, в случая освобождаването на държавните органи от държавни такси в административния процес се прилага на основание на субсидиарното приложение на чл. 84, ал. 1 ГПК по силата на препратката в чл. 144 АПК. ГПК регламентира искови производства, а производствата по АПК в голямата си част не са искови и субсидиарното прилагане не е удачно.

С настоящите изменения се изоставя традиционната практика всички съдебни такси да се уреждат с подзаконов нормативен акт – тарифа – именно с оглед осигуряване на по-голяма стабилност чрез първично, законово уреждане на този въпрос. В случай, че се възприеме подходът всички такси да се уреждат с тарифа, то първо следва да се задължи Министерският съвет да измени тарифата и чак след това да се заличат от колекса, съответно от специалните закони, текстовете, уреждащи дължимостта и размерите на таксите.

2 от 03.06.2009 г. по тълк. дело № 7/2008 г. на ВАС, Общо събрание на колегиите).

6. Касационно производство

Приподписване на касационната жалба от адвокат, юрисконсулт или от жалбоподателя или негов представител, когато е лице с юридическо образование, като условие за редовност на сезирането на касационната инстанция, е разумно и намира подкрепа от административните съдии и съдиите от ВАС. По този начин ще бъдат сведени до минимум нередовните оспорвания. Предмет на касационното производство е правилността на първоинстанционното съдебно решение и за започването му е необходимо правно образование на лицата, подаващи касационна жалба. Приложението на правилото се изключва изрично по отношение на касационните жалби по ЗАНН предвид характера на административнонаказателните спорове по ЗАНН и гарантиране на правото на защита на гражданите и организациите.

С предложено допълнение се регламентират съществени процесуални нарушения, изведени от съдебната практика с оглед критерия дали нарушението би могло да повлияе върху съдържанието на акта. Изброяването не е изчерпателно с оглед конкретна съдебна преценка относно съществеността на процесуалното нарушение, свързано с всеки конкретен случай.

При касационното обжалване се регламентира възможността за закрито съдебно заседание. Следва да се има предвид, че страните вече са имали възможност да участват в публично устно състезателно производство в първата инстанция и касационният съд може да се запознае с протоколите от заседанията. Възприетото разрешение не противоречи на чл.6, ал.1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Всички лица в България имат право на публично гледане на административните им дела пред първоинстанционния съд. Никъде в Конвенцията не се изисква всички съдебни инстанции да провеждат

Предложена е усъвършенствана редакция относно администрирането на касационното оспорване, включително правомощията на съдия-докладчика и съдебния състав при проверката на редовността на касационната жалба.

Промените дават перспектива за ускоряване на административното правосъдие, като се съсредоточи процесът на доказване само в първата инстанция и като се акцентира върху изискването за прилагане на изчерпателни писмени доказателства още към жалбата и изчерпване на доказателствените искания в жалбата. Тук следва да се има предвид, че преди съдебното производство вече е имало административно производство, в което е имало процес на доказване. Това означава, че в административният процес има две производства, в които се извършва доказване.

7. Противоречието с правото на ЕС като основание на отмяна на влязло в сила съдебно решение

Предложението е изцяло в съответствие с практиката на Съда на ЕС, а именно решения по дела C-69/14, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13. Съгласно принципите на равностойност и на ефективност, приложимите вътрешноправни процесуални норми следва да предоставят на националния съд възможност при определени условия да преразгледа решение, което се ползва със сила на пресъдено нещо, за да **приведе положението в съответствие с правото на Европейския съюз**. С оглед на това принципно положение, вътрешният процесуален ред следва да съдържа конкретни разпоредби, които да дават право на засегнатите лица да поискат отмяна на съдебно решение, което ги засяга и което се ползва със сила на пресъдено нещо, ако това решение противоречи на решение, постановено от СЕС по преюдициално запитване. Това е така, защото преюдициалните заключения имат ретроактивен ефект като тълкуваната разпоредба се прилага с тълкувания смисъл от момента на нейното влизане в сила, а не от момента на постановяване на тълкуването.

8. Административни услуги

Съгласно определението на чл.21 АПК административните услуги попадат в обхвата на това определение. Поради това не е необходимо самостоятелното им упоменаване в Кодекса.

9. Изискването на удостоверения и документи

Предвижда се това да става изцяло по служебен път, което прави излишно издаването на удостоверение. Досега, въпреки голите декларации за служебно събиране на доказателствата, административните органи се възползваха от по-лесната възможност да издават удостоверения на гражданите и организациите и те сами да обикалят учрежденията в търсене на документи и удостоверения.

10. Административно-наказателни разпоредби

Създават се допълнителни гаранции срещу бездействието на администрацията, като се предвижда административните съдилища да следят за мълчаливите откази и да изискват доказателства от административните органи за произнасянето им в срок. При неизпълнение на задължението от страна административния орган, съдът уведомява съответното длъжностно лице от органите на изпълнителната власт, което съставя актовете за установяване на нарушенията. Това задължение на административните съдилища, чрез овластени от председателите им длъжностни лица, е скрепено със съответно регламентирани административнонаказателни разпоредби. На практика предвидената в момента в кодекса административнонаказателна отговорност не действа, поради несполучливи законови промени и липса на координация при тези промени в кодекса и в специалните закони.

11. Изменения и допълнения в ДОПК

Първата промена е изменение на местното подсъдие на

дела над определен материален интерес. Производството по обжалване на ревизионните актове включва една административна и две съдебни инстанции, като в случая се премахва последната инстанция по дела с доста нисък материален интерес. Разглеждането на жалбите срещу актове с малък материален интерес от две инстанции е достатъчна гаранция за законосъобразността и правилността на решенията. По този начин Върховният административен съд няма да се задръства и с дела с много малък материален интерес, което ще позволи данъчните дела да се разглеждат и анализират по-задълбочено и всеобхватно. Вече има създадена постоянна съдебна практика по данъчни дела, която ще се използва от административните съдилища при решаване на споровете. От друга страна Върховният административен съд ще продължава да се произнася по данъчни дела и да доразвива съдебната практика, като ще има и повече време за това. Уеднаквяването на практиката е в интерес именно на гражданите и организацията, защото данъчните органи се съобразяват със съдебната практика.

Съдиите от ВАС и по-специално тези, специализирани в данъчната материя, намират въвеждането на имуществен праг за недопустимост на касационното оспорване по данъчни дела за добро предложение по принцип. Предлагат прагове за обжалване на данъчно задължение – 900 лв. на граждани и 5 000 лв. на юридически лица.

12. Родова подсъдност

Предложенията в преходните и заключителни разпоредби на законопроекта, свързани с промяна на родовата подсъдност по множество специални закони представлява важна и необходима реформа в административното правораздаване, гарантираща осъществяването на конституционно установената функция на ВАС. Концепцията за разтоварване на ВАС от първоинстанционни дела намира подкрепа от съдиите от Върховния административен съд. Нещо повече, съгласно доклад за дейността на Върховния административен съд през 2015 година изрично се акцентира върху необходимостта от политика в посока промяна

Спорове по обжалване на актовете за назначаване, прекратяване и изменение на правоотношенията с държавните служители, служителите в системата на Министерство на вътрешните работи и военнослужещите остават за разглеждане от административните съдилища като първа инстанция и ВАС като втора инстанция. Възражение, свързано с евентуална противоконституционност на разпоредбата във връзка с обжалване на актове за назначаване и освобождаване на държавни служители, издадени от министри е разрешен по елегантен начин, а именно чрез института на делегирането. Делегирането е основен институт на административното право, при който е необходимо възможността за това да е предвидена изрично в закона и да е извършено в писмена форма (*Систематичния коментар на АПК, София, 2013 г., ИК „Труд и право“, Александър Елецов, Ангел Ангелов, Асен Дюлгеров, Атанаска Дишева, Лозан Панов, Мария Казанджиева, Соня Янкулова, Теодора Николова, Юлия Ковачева, стр. 966*). На първо място, изрично е предвидено е допълнение в чл. 132, че подсъдността при делегиране се определя съобразно долустоящия орган, издал административния акт при делегиране, а не съобразно горестоящия орган, делегиращ правомощията. Разпоредбата изрично въвежда константно закрепено в практиката на административните съдилища положение, съгласно което при делегиране на права длъжностното лице/органът, който е издал административния акт, е компетентният орган по смисъла на закона и подсъдността се определя чрез него. На следващо място, в множество специални закони е установено делегиране на правомощия по издаване на административни актове от министри на заместник-министри или длъжностните лица, включително в ЗДСл, ЗМВР, ЗОВСРБ, което да доведе до промяна на подсъдността на споровете по оспорване на административните актове, издадени от долустоящите органи.

С оглед основната цел на законопроекта, считаме за конституционносъобразно и целесъобразно съдебните производства по редица закони (Закон за насърчаване на заетостта, Закон за националния архивен фонд, Закон за общинската собственост, Закон за опазване на земеделските земи и т.н.), които касаят или проверка законосъобразността

Резултатът от предложенията и измененията в кодекса ще е едно по-ясно, мобилизиращо всички участници в процеса, по-систематизиращо, гарантиращо правата и задълженията и по-бързо административно производство. Голяма част от административните актове се обжалват. Поради това бързото производство пред административните органи се обезмисля при бавно административно правораздаване. А това качествено влошава управлението на държавата. Предложените изменения в Кодекса ще подобрят съществено изпълнително-разпоредителната дейност на държавата и ще са много съществена крачка за успешна съдебна реформа.

ВНОСИТЕЛИ: