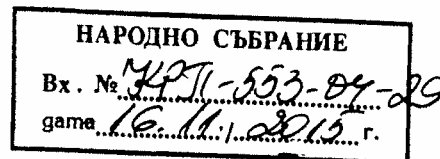


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 01-00-303

София, 12.11.2015 г.



ДО
Г-Н НАЙДЕН ЗЕЛЕНОГОРСКИ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО
РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА,
БЛАГОУСТРОЙСТВО И
МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

На Ваш № КРП-553-04-29/29.10.2015 г.

УВАЖАЕМИ Г-Н ЗЕЛЕНОГОРСКИ,

След запознаване с представения законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс под № 554-01-167, внесен от Вас и група народни представители на 20 октомври 2015 г. в Народното събрание, и в изпълнение на чл. 76, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, с оглед големия обем на предлаганите съществени изменения и допълнения в АПК и в редица други закони, изразяваме следното принципно становище:

Вносителите на законопроекта излагат в представените мотиви, че предложеният законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс цели, без да променя философията и основните принципи на административното производство, да отрази налагащите се промени в резултат на прилагането на кодекса, да конкретизира и прецизира текстове, по които има противоречива практика, да попълни празноти в регулацията, да отрази актуалния етап на електронизация на съобщенията, като определи конкретни срокове за прилагане на електронната идентификация, да уреди института на мълчаливото съгласие, да въведе принципа на закритото заседание, да промени родовата подсъдност по дела, касаещи обжалване на актове, свързани със служебни правоотношения и при разглеждането на дела по ревизионни актове, да въведе пропорционална държавна такса за подаване на касационна жалба и редица съществени промени в АПК и други закони.

Като начало намираме за спорно твърдението в мотивите на вносителите, че предлаганите със законопроекта изменения не променят философията и основните принципи на Административнопроцесуалния кодекс, нещо повече, предвидени са законодателни решения, които поставят въпроса за съответствие с Конституцията на Република България, доколкото водят до ограничаване на достъпа до правосъдие и преграждат пътя за защита, променят подсъдността, създават условия за неравнопоставеност на лицата в процеса, могат да доведат до правна несигурност, вкл. в резултат на липсата на достатъчно последователност и съгласуваност на свързана законова уредба, въвеждането на непропорционални по своя характер мерки и пр.

Друг важен момент, който следва да бъде прецизиран, касае събирането на доказателствата. Предвид преклузията, въведена с § 44 в новата ал. 6 на чл. 171 от АПК,

относно това събирането на доказателствата да се изчерпва в производството пред първата инстанция, включително и когато „административният акт по силата на закона се оспорва пред несъдебна инстанция, чието решение се обжалва само пред касационна съдебна инстанция по реда на този кодекс“, означава, че органи, например като КЗК - несъдебна инстанция, но с административна юрисдикция, ще имат правомощия да събират доказателства от значение за делото, което не биха могли да извършват съдиите от Върховния административен съд. С Решение № 6 от 2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г. Конституционният съд допусна принципно да съществуват несъдебни правораздавателни органи, но само ако "последната и решаващата дума относно спазването на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица и разрешаването на правни спорове ... принадлежи на съда", а това е възможно само ако съдът, който контролира акта на особената юрисдикция, може да провери не само дали правилно е приложен законът, но и дали са установени действителните факти по случая.

С цел внасяне на по-голяма яснота, препоръчваме да се обоснове идеята за съдебен контрол на една инстанция, като се направи анализ доколко ще бъде изпълнена основната правозащитна функция на административното правосъдие. Предложението за включване на подобно ограничение в редица нормативни актове с важно значение като ДОПК, Закона за опазване на земеделските земи, Закона за общинската собственост, Закона за защитените територии, Закона за особените залози и редица други, не предполага едноинстанционно приключване на административното производство, поради което следва да бъде преценено дали и доколко такива текстове са подходящи за целите на конкретния формат нормативни документи.

Промените, засягащи държавните такси по административни дела, могат да доведат до съществено засягане на интересите на гражданите и организациите. Предвижда се изменение в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) - § 103 от проекта, според което решението на административния съд по дела, по които се обжалват установени с ревизионния акт публични вземания до 2000 лв., когато ревизионният акт е издаден на физически лица, и до 14000 лв., когато ревизионният акт е издаден на юридически лица, е окончателно. С това изменение на практика се премахва достъпът на гражданите и на малкия и среден бизнес до ВАС по голям брой данъчни дела. Пак в същия параграф се предвижда, че независимо от внесените други държавни такси за обжалване на ревизионния акт, страните заплащат и държавна такса за касационно обжалване, която е пропорционална и е в размер на процент и половина, като същата може да се окаже преграда за равен достъп до правосъдие. Въвеждането на понятието "материален интерес по административни дела" е най-красноречивият израз на отдалечаването на административното правосъдие от основната правозащитна функция. По този начин се поставя една финансова бариера пред широк кръг лица. Ако едно юридическо лице иска да предяви по общия ред иск за свое вземане, но няма средства да заплати цялата държавна такса, то може да предяви частичен иск, но адресат на ревизионен акт не може да подаде частична жалба, с която да оспори само част от размера на данъчното задължение, поради липса на достатъчно средства за заплащане на определения размер на държавната такса.

Същото може да се отнесе и към предложената пропорционална държавна такса за обжалването на наказание по дела, по които жалбоподателят е заплашен от налагане на административно наказание. Без значение е, че тази държавна такса ще се заплаща от загубилата страна в процеса. Това се явява форма на допълнителна репресия, която противоречи на Конституцията.

В мотивите към законопроекта не става ясно на какво основание е направен изводът, че гражданите и различните организации злоупотребяват с правото на жалба, което да налага въвеждането на 1,5% държавна такса за подаване на касационни жалби, която да действа като възпиращ механизъм. Считаме, че ползването на хипотезата за „злоупотреба с правото

на жалба“, като основен мотив за въвеждането на по-високи такси или реформирането на касационното производство, е необосновано.

Предложеното с § 26, т. 1 изменение в чл. 132, ал. 2, т. 1 от АПК на практика води до необосновано стесняване на кръга на нормативните административни актове, които подлежат на съдебен контрол пред ВАС, доколкото законът е делегирал правото и други органи, извън органите от системата на изпълнителната власт, да издават подзаконовни нормативни актове при изрична законова делегация за това, като например наредбите на Комисията за финансов надзор, Държавната комисия по хазарта и др.

На следващо място, спорно с оглед правната сигурност е и предлаганото законодателно решение, с което се предоставя възможност на всяка страна по приключило дело да иска постановяване на решение за уеднаквяване на практиката на дадено отделение на ВАС, ако отделните състави на отделението имат различна практика по приложението на закона, като е предвидено това да става без мотиви и с мнозинство от съдиите в това отделение. По наше мнение, нормата за уеднаквяване на съдебната практика на отделенията, въведена в § 87 от проекта - чл. 257а от АПК, следва да бъде обвързана с мотиви. Предвид разпоредбата на ал. 4 на чл. 121 от Конституцията актовете на правораздаването се мотивират. Нормата в основния закон възлага само на Общото събрание на ВАС и ВКС да тълкуват и уеднаквяват противоречивата практика. В този смисъл, не е ясен механизмът как чрез гласуване от мнозинството в едно отделение ще се определя правилната съдебна практика.

Не може да бъде споделено и виждането на вносителите относно естеството на актовете, свързани със служебните правоотношения на държавните служители по Закона за държавния служител и др., респ. отклонението от правилото на чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Спорно е изразеното в мотивите мнение, че заповедите за прекратяване на служебните правоотношения на държавните служители са вътрешноведомствени, а не административни актове. Тези заповеди притежават всички характеристики на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК. Поради това считаме, че § 105, особено неговата т. 7, следва да се редактира по отношение на актовете на министрите, тъй като в този вид противоречи на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Неприемливо е и законодателното предложение по § 99 с предвидената в него законова делегация за Министерския съвет, доколкото естеството на отношенията предполага същите да са предмет на закон, а и с оглед дефиницията за „административен орган“ по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на АПК, включваща и носители на административни правомощия извън органите от системата на изпълнителната власт.

Недостатъчно обоснована е и промяната, предложена в § 121, с който се изменят чл. 120, ал. 2 и чл. 122е от Закона за обществените поръчки (ЗОП), тъй като в закона закупуването на документация не е императивно установено, поради което същото не може да е условие, определящо началния срок за обжалване на решението за откриване на процедура. Следва да се съобрази, че нито в сега действащия ЗОП, нито в представения за съгласуване проект на ЗОП е предвидено касационното обжалване да се извършва пред административен съд.

По отношение на § 121, т. 1 - предвиденото допълнение на чл. 120, ал. 2 от ЗОП - Срокът за подаване на жалба е регламентиран в ал. 5 на чл. 120 от ЗОП. Началният момент също е регламентиран в чл. 120, ал. 5 от ЗОП и той изобщо не е обвързан със закупуване на документацията. Съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 7 от ЗОП възложителят не може да поставя изискване за закупуване на документацията. Разпоредба в този смисъл се съдържа и в чл. 9, ал. 2 от ПЗЗОП, в която изрично е указано, че достъпът до профила на купувача е свободен и не може да се обвързва с въвеждането на плащания или други технически условия.

По отношение на § 121, т. 2 – относно "включително стойност на обществената поръчка, ако е определяема" е некоректно. Стойността на обществената поръчка, макар и

прогнозна, е част от минималното съдържание, което следва да има всяка една обществена поръчка. Това обстоятелство се установява от разпоредбата на чл. 25, ал. 2, т. 3 от ЗОП, съгласно която в обявлението за обществена поръчка трябва да се съдържа най-малко следната информация: обект, предмет и прогнозна стойност на поръчката, както и количество или обем, включително и на обособените позиции.

По отношение на § 121, т. 3 - Под праговете по чл. 14, ал. 1 от ЗОП са публичните покани, които съгласно разпоредбите на ЗОП не са процедури и не подлежат на съдебен контрол. Ако се има предвид процедурите, които попадат в праговете по чл. 14, ал. 3 и по чл. 14, ал. 1 от ЗОП, но не надвишават праговете по чл. 45в от ЗОП, е необходимо да се уточни, за да има смисъл и останалата част от изречението - т. е. пред ВАС да се обжалват само решения по обществени поръчки, чиито стойности надвишават националните прагове и са обявени в официален вестник на ЕС.

Внесеният в Народното събрание за разглеждане законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс съдържа известни неточности във финансовата част, а именно:

Направените изводи в мотивите към проекта, че всички дейности, задължителни за изпълнение на измененията в проектозакона, ще изискват увеличаване на годишните разходи в утвърдения бюджет на Административен съд – София град, като част от бюджета на съдебната власт (общо в размер на 4,2 млн. лв.), не са достатъчно аргументирани и описаната статистическа информация не дава основание да подкрепим предложението за осигуряване на допълнителни средства. По принцип, всякакви инициативи за законодателна промяна следва да бъдат съобразени с одобрения бюджет на съдебната власт.

Увеличаването на разходите за 2015 г. ще има негативен ефект върху бюджетното салдо, фискалните ограничения за нарастване на разходите и според нас ще влошат показателите за фискална устойчивост и стабилност на държавния бюджет. Обръщаме внимание, че необходимите допълнителни средства следва да бъдат планирани ежегодно в съответствие със сроковете и изискванията на бюджетната процедура за съответната година и да бъдат в рамките на одобрените със средносрочната бюджетна прогноза за съответния период разходни параметри и фискални цели.

Във връзка с § 101 от проекта, в който се създава нов § 144 от ПЗР на АПК, предвиждащ в срок до 31 март 2016 г. назначаване от страна на ВСС на допълнителен брой административни съдии в Административния съд София – град и свързаното с това искане за осигуряване на допълнителен сграден фонд за АССГ, следва да се има предвид, че необходимият финансов ресурс трябва да бъде в рамките на бюджетните параметри, одобрени с Бюджет 2016 г., както и да бъде съобразен със средносрочната бюджетна прогноза. Предложеният в мотивите проект на финансова обосновка, с който се искат средства за откриване на нови щатни бройки, назначаване на съдебни служители и др. не дава цялостна представа за наличния кадрови потенциал към момента и нуждата от наемане на допълнителен такъв, като се акцентира основно на хипотетичното увеличение на постъпилите дела. От гледна точка на целите за повишаване на ефективността на публичните разходи и планираните структурни и функционални реформи считаме, че голяма част от дейностите, които ще бъдат извършвани, са предимно с рутинен характер и не налагат задължително увеличаването на персонала. От мотивите не става ясно по какъв начин увеличаването на персонала ще допринесе за подобряване на качеството на процесите и усъвършенстване на работата на Административен съд – София град и как ще бъде оценено това в последствие, след като липсват конкретни индикатори за оценка на изпълнението на дейността.

В проекта на финансова обосновка липсва информация дали са отчетени потенциалните разходи, свързани с привеждането на съответните информационни системи в съответствие с изискванията, въведени с § 4, т. 4 и т. 6, § 8, § 28 и останалите норми от

законопроекта, с които се предвижда, че системите за електронни съобщения следва да генерират автоматичен отговор до подателя на съобщението.

В пакета от документи следва да се използва терминология в съответствие със Закона за публичните финанси, като вместо „първостепенен разпоредител с бюджетни кредити“ се използва „първостепенен разпоредител с бюджет“ и вместо „второстепенен разпоредител с бюджетни кредити“ се използва „второстепенен разпоредител с бюджет“.

С оглед динамичността на законодателния процес, считаме за нецелесъобразно определени разпоредби да влизат в сила от 2019 и 2021 г., съгласно § 138, т. 1 и 2 от проекта.

Конкретно по отделните текстове на законопроекта представяме подробни бележки и предложения от Националната агенция за приходите, Агенция „Митници“ и Агенцията за държавна финансова инспекция.

Приложение: съгласно текста



МИНИСТЪР:

ВЛ

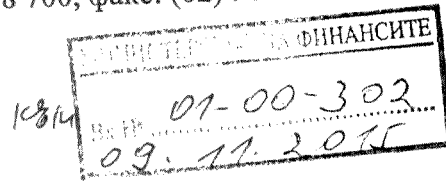


МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ
НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ

1000 София, бул. "Княз Дондуков" № 52, тел: 0700 18 700, факс: (02) 9859 3099

Изх. № 04-19-870 #1

09.11......2015 г.



ДО
Г-Н ИВАН КОНДОВ
ДИРЕКТОР НА
ДИРЕКЦИЯ „СЪДЕБНА ЗАЩИТА“
ПРИ МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

На Ваш № 01-00-302/30.10.2015 г.

Относно: Изразяване на становище на Националната агенция за приходите (НАП) по проект на Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс № 554-01-167, внесен в Народното събрание от Найден Зеленогорски и група народни представители.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КОНДОВ,

Във връзка с Ваша служебна бележка, заведена в Националната агенция за приходите с вх. № 04-19-870/02.11.2015 г., с което ни изпращате постъпило в Министерство на финансите писмо с вх. № 01-00-302/29.10.2015 г. на председателя на Комисията по икономическа политика и туризъм към Народното събрание относно внесения от група народни представители проект на Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, изразяваме следното становище:

I. Относно режима на съобщенията.

Като изразяваме принципно съгласие с така предложените в законопроекта промени в режима на съобщенията и по-специално електронната идентификация и режима на връчване и размяна на документи по електронен път, имаме следните бележки:

1. Относно §3 от законопроекта: Предвидено е в ал.1 на чл.18 от АПК да се създаде изречение второ със следното съдържание: „Неперсонифицираните организации се представляват от определено от членовете на организацията лице”.

Считаме, че така направеното предложение следва да бъде преосмислено, тъй като в настоящата формулировка намираме известно противоречие с действащото законодателство - например с чл. 35 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел по отношение на фондациите, които са неперсонифицирани организации по смисъла на цитирания закон. Следва да се има предвид, че горепосочената разпоредба не визира неперсонифицираните дружества по смисъла на чл. 357 – чл. 364 от Закона за задълженията и договорите.

2. Относно § 4 от законопроекта: Предложено е създаването на нова алинея 6 на нов чл. 18а, съгласно която гражданите, конституирани като страни в производства по този кодекс, задължително посочват адрес на електронна поща или мобилен телефон за призоваване и получаване на документи и съобщения, свързани със започналото производство.

За разлика от предложената нова алинея 3 на същия нов чл. 18а, в която се предвижда, че заявителят, жалбоподателят или ищецът е длъжен да представи на водещия

производството орган адрес на електронна поща или друг актуален електронен адрес, телефон или факс, ако разполага с такива, то в предложената алинея 6 гражданите, които вече са конституирани като страни в някое от производствата по АПК – задължително трябва да представят електронна поща или мобилен телефон, от което следва и че задължително трябва да притежават такива. Така направеното предложение не кореспондира и с изтъкнатото в мотивите твърдение, че едновременно се зачитат и правата на гражданите, които нямат достъп до Интернет. В тази връзка би следвало да се приведат статистически данни каква част от гражданите имат достъп до Интернет или притежават мобилни телефони.

От друга страна предложението в алинея 6 на чл. 18а не е обвързано с последствия, които биха настъпили ако гражданинът, който е конституиран като страна в производството, не изпълни разпоредбата на закона, каквато обвързка е предложена например в § 8 от законопроекта относно нов чл. 23а, ал. 4 от ДОПК.

3. Относно §17 от законопроекта: Предложено е в ал.1 на чл. 61 от АПК да се добави изречение второ: „Незабавно след издаването на акта административният орган го публикува на интернет страницата си“.

Следва да се преосмисли предложението, като се отчетат опасността и последиците от разкриването на защитена от закона информация, съдържаща се в индивидуалните административни актове.

II. Промените, свързани с касационното производство.

1. Относно промяна в родовата подсъдност по спорове, свързани със служебното правоотношение (§ 105 от законопроекта).

Предвидената промяна в родовата подсъдност по дела, образувани по жалба срещу заповед за прекратяване на служебно правоотношение не касае само характера на заповедта, а правата на съответния държавен служител. Предлаганата промяна поставя в неравнопоставено положение лицата на служебни правоотношения, спрямо тези по трудови правоотношения. Съгласно разпоредбата на чл. 280, ал. 2, т. 3 от Гражданския процесуален кодекс изрично е предвидена право на касационно обжалване пред Върховния касационен съд на решенията по исковете по чл. 344, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от Кодекса на труда и по искове за трудово възнаграждение и обезщетения по трудово правоотношение с цена на иска над 5000 лв.

Премахването на възможността за касационно обжалване пред Върховния административен съд на дела по заповеди за прекратяване на служебни правоотношения не касае само подсъдността на актовете на определен административен орган, а засягане на права и законни интереси на лицата – съответните служители по тези служебни правоотношения. В тази връзка считам, че заповедта за прекратяване на служебно правоотношение представлява индивидуален административен акт, тъй като засяга права и законни интереси на съответния служител, който безспорно е и гражданин на държавата.

2. Относно §30 от законопроекта: Предложено е ново съдържание на чл.141 от АПК: „Инспекторатът към ВСС контролира в еднаква степен спазването на всички срокове, както преклузивните, така и инструктивните, по този кодекс.“ С цел систематичност и логическа последователност, следва да бъде заличено и заглавието на чл. 141, а също и да се прецизира текстът, като се отчете обстоятелството, че ВСС контролира само органите на съдебната власт, а АПК регламентира и производства, осъществяващи се от органи, извън системата на съдебната власт.

3. Промени, свързани с държавните такси в касационното производство по реда на АПК.

Предложеният с §71 и § 80 имуществен праг за подаване на касационни жалби (нов чл. 227а, ал. 1 и изм. чл. 242, ал. 3) водят на практика до отказ от правосъдие по административни дела дори и такива с висок обществен интерес. Това е така, тъй като

въведеният праг не е с оглед защитавания по делото интерес, а с оглед имущественото състояние на жалбоподателя, без значение дали е гражданин, организация или държавен орган.

Административните правоотношения за разлика от гражданските са правоотношения, основани на власт и подчинение. Това представлява една юридическа неравнопоставеност на страните в правоотношението, дори в хипотезата на обвързана компетентност. Административното правораздаване в тази връзка е това, което осъществява контрол върху актовете и действията на администрацията. В административното правораздаване на преден план изпъква пряката защита на нарушената законност в областта на държавното управление. Предлаганото въвеждане на имуществен праг по отношение на жалбоподателя, независимо дали е гражданин, организация или държавен/общински орган, на практика би довело до отказ от касационно правораздаване и по дела с висок обществен интерес, включително материален такъв, ако жалбоподателят не е в състояние да внесе въведената с кодекса държавна такса. Например за неправителствена в обществена полза или малка община с неголям бюджет.

Въведеният имуществен критерий в предложения законопроект е и коренно различен от критерия за праг, въведен в касационното обжалване пред ВКС (чл. 280, ал. 2, т. 1 от ГПК). В ГПК се държи сметка именно за размера на защитавания интерес, който да подлежи на защита пред касационна инстанция.

Следва да се отбележи също, че при формулирането на текстовете не са изрично предвидени общините и общинските органи като потенциални участници в административния процес, поради което следва да бъдат прецизирани.

С предлаганата алинея 4 на чл. 227а се засягат точно едни от най-уязвимите групи от населението. На практика за касационно обжалване на разрешение за строеж например, няма да се дължи държавна такса, тъй като по делото няма оценяем материален интерес, но пенсионер, който обжалва разпореждане за неправилно определяне на пенсия – ще трябва да заплати държавна такса, чийто размер от 30 лева може да се окаже равностоен на 10 и повече на сто от месечната му пенсия.

III. Относно предложения § 103 от ПЗР на законопроекта, с който са предложени изменения в чл. 156, чл. 160 и чл. 161 от ДОПК:

Особено внимание искам да обърна на предложените промени в ДОПК, като заявявам изцяло несъгласието на Национална агенция за приходите с направените с § 104 от законопроекта предложения.

1. Промени, свързани с местната подсъдност на делата.

Предложена е промяна в чл. 156, ал. 1 от ДОПК, съгласно която се изменя местната подсъдност при съдебното обжалване на ревизионния акт, като се въвежда подсъдност на тези дела не по местонахождението на решаващия орган, издал решението по жалба срещу ревизионен акт, а по постоянен адрес или седалището на жалбоподателя.

Националната агенция за приходите изразява своето несъгласие с така предложената промяна на правилата, свързани с определяне на местната подсъдност по административните дела, образувани по реда на ДОПК.

Следва да се отбележи, че обжалването по съдебен ред на административните актове, в това число и данъчните актове, е било местно подсъдно по местонахождението на административния орган, издал акта, не само според отменения Закон за административното производство, но и в действията преди него Закона за административното правосъдие. Този правен подход е възприет и реципиран още в началото на 20-ти век в българското административно правораздаване от германската, френската и швейцарската правна система, където действа и до днес.

Един от основните принципи при определяне на местната подсъдност в българското гражданско право е делото да е подсъдно на този съд, в чийто район е възникнало спорното правоотношение. Това се отнася както за гражданско-правните отношения, така и за

административно-правните такива. В тази връзка, специално внимание следва да се обърне на това, че предлаганата промяна не отчита факта, че връзката при определяне на местната подсъдност е наличието на определени правоотношения, които са свързани пряко със самото административно производство - местонахождението на обекта, в който се извършва дейността на предприятието и където ще се събират и обезпечават доказателства в хода на ревизията, или където ще се констатира факти и обстоятелства от значение за определянето на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски. Твърде спорно е, доколко така предлаганата промяна в правилата на подсъдността по административните производства ще помогне или ще е от полза на жалбоподателите. Освен това, поради характера на съвременния стопански живот е доста често срещано търговецът да разполага с няколко обекта или с няколко магазина, или дори няколко търговски предприятия в различни градове на страната. В тези случаи при възникването на административно-правен спор, на жалбоподателя също ще се налага да събира доказателства и да ги препраща към постоянния си адрес или към седалището си, което ще е с друго местонахождение спрямо търговския обект или търговското предприятие.

С оглед съществената практика по данъчни дела, следва да се подчертае, че така предложената промяна в правилата на местната подсъдност на делата няма да доведе до голяма бързина, процесуална икономия или достъпност до административно правораздаване, каквито са очакванията, свързани с нейното въвеждане. Показателно за това са и статистическите данни по данъчните дела за периода 2013 г. - 2014 г., с които разполага НАП и които потвърждават, че активните търговски субекти са концентрирани в най-големите градове на страната, като София, Пловдив, Бургас, Варна, Велико Търново. В тези градове са регистрирани и най-голям брой субекти, осъществяващи икономическа дейност. Така например от 172 499 юридически лица, регистрирани в Териториална дирекция на НАП - Бургас, със седалище в град Бургас са 139 628 юридически лица, а от 355 561 юридически лица, регистрирани в Териториална дирекция на НАП - София, със седалище в град София са около 80% от регистрираните в тези две териториални структури на НАП лица са със седалище, именно в самите градове.

Преструктуриране на административните структури на НАП и в частност дирекции „Обжалване и данъчно-осигурителна практика“ (ОДОП), чиито директори са овластени да издават решения по обжалвани ревизионни актове, не е провеждано от 2000 г., т.е. съществуващата структура на приходната администрация не е от последните години и е съобразена с постоянната концентрация на бизнеса в тези населени места и на стремежа към установяване на единна данъчна практика.

В подкрепа на тези доводи са и наличните данни в НАП за брой подадени жалби, чрез решаващия административен орган - дирекции ОДОП и териториални дирекции (ТД) на НАП до съответните административни съдилища:

Структура на НАП	Брой жалби до съответния административен съд за 2013 г.	Брой жалби до съответния административен съд за 2014 г.
ОДОП и ТД Бургас	229	218
ОДОП и ТД Варна	538	528
ОДОП и ТД В. Търново	296	251
ОДОП и ТД Пловдив	859	801
ОДОП и ТД София	873	1004
Общо	2 795	3 548

При подадените 1004 жалби през 2014 г. до Административен съд - София-град след направена разбивка по населените места, попадащи в териториалната компетентност на дирекция ОДОП София и ТД София е налице следното съотношение:

Структура на НАП	Брой жалби до АС - София-град за 2014 г.
София град	926
Перник	24
Кюстендил	15
Благоевград	39
Общо за ОДОП и ТД София	1004

При това съотношение може да бъде направено заключение, че при една евентуална промяна на ДОПК, свързана с правилата, определящи местната подсъдност, във връзка с обжалване на ревизионни актове, например от Административен съд - Перник ще бъдат „пренасочени” 24 дела. В този смисъл, т.нар. „пренасочване” към други административни съдилища с около 80 дела, по същество не би облекчило Административен съд - София-град.

Подобно е положението и в градовете Бургас, Варна и Пловдив, в които е местонахождението на другите дирекции ОДОП. В дирекция ОДОП гр. Бургас и ТД Бургас е налице следното съотношение:

Структура на НАП	Брой жалби до АС - Бургас за 2014 г.
Бургас	148
Сливен	34
Ямбол	36
Общо за ОДОП и ТД Бургас	218

В дирекция ОДОП гр. Варна и ТД Варна, данните са следните:

Структура на НАП	Брой жалби до АС - Варна за 2014 г.
Варна	312
Добрич	61
Разград	21
Русе	93
Силистра	27
Търговище	14
Общо за ОДОП и ТД Варна	528

Административни съдилища София-град, Пловдив, Бургас, Варна и Велико Търново, обслужващи и териториалната компетентност на решаващия административен орган от дирекции ОДОП София, Пловдив, Бургас, Варна и Велико Търново се намират в областни центрове, където е съсредоточена голяма част от населението и от бизнеса, поради което е неминуемо в тях да се концентрират голям брой административни дела, в това число и тези, страна по които е НАП. Всичко това води до обективни пречки тези дела да се разглеждат в максимално бързи срокове. От данните е видно, че най-голяма е концентрацията на делата, страна по които са субекти регистрирани в София, Варна, Пловдив, Бургас и В. Търново. С

промяната в правилата относно местната подсъдност това няма да се промени, тъй като ревизионният акт се издава по постоянен адрес, съответно по седалище на задълженото лице. С други думи - изброените административни съдилища ще останат в пъти по-натоварени от тези в други населени места, например градовете Монтана, Видин, Кюстендил, Смолян, Кърджали, Разград, Търговище, Ловеч и Сливен, които ще имат между 14 и 40 дела допълнителна натовареност в годишен аспект, което сравнено с над 900 в София или около 380 в Пловдив достатъчно ясно показва, че предлаганата промяна няма да доведе до равномерна натовареност на всички административни съдилища и по-бързо разглеждане на образуваните производства по административни дела, страна по които е НАП, каквито са очакванията, свързани с промяна в подсъдността. Този извод намира подкрепа и в Доклада за прилагането на закона и за дейността на административните съдилища през 2013 г. на Върховния административен съд (ВАС), според който (стр. 87-88) в административните съдилища в гр. Перник, София област, гр. Плевен и гр. Благоевград съдиите са значително натоварени по брой дела на един съдия, независимо от обстоятелството, че понастоящем данъчни дела не се разглеждат в тези административни съдилища. Всъщност за най-натоварените административни съдилища, а именно София-град, Бургас и Пловдив, промяна няма да има и те ще си останат най-натоварени. Същевременно, натовареността на административните съдилища във Варна и Велико Търново е близка до тази на другите три града. Всички тези данни ясно показват, че данъчните дела не са фактор, който съществено влияе на натовареността на съответния административен съд. Всъщност красноречивият решаващ фактор е концентрацията на бизнеса, а този фактор няма как да бъде променен чрез изменение в правилата за подсъдността.

Друг съществен аргумент против законопроекта, в частта му относно промяна в принципите за определяне на местната подсъдност е, че по този начин ще се създаде потенциален риск за формиране на разнородна съдебна практика в 28-те административни съдилища, особено в контекста на предлаганото на практика ограничаване на касационното обжалване. Безспорно е, че при разглеждане на административни дела, страна по които е НАП, в 28 административни съдилища се създава предпоставка за различно тълкуване на данъчното и осигурителното законодателство и съответно разнородна съдебна практика.

От друга страна, така предлаганата промяна не е съобразена със структурирането на административните органи в страната, поради което в условията на недостатъчно бюджетно финансиране, очевидно това ще предизвика значително увеличаване на разходите на администрацията, като ще се затрудни и оскъпи процесът по издаване на административните актове и проверката за тяхната законосъобразност. Тези последици от предлаганото изменение не могат да бъдат оправдани с правни или икономически аргументи. Това е относимо и касае всички административни органи с централизирана и децентрализирана компетентност, включително и общините.

Необходимо е изрично да се подчертае, че броят на засегнатите лица от така предлаганата промяна в АПК, касаеща правилата за местна подсъдност (както и евентуално бъдещо изменение в ДОПК в същия смисъл) е значителен, поради което считам, че е наложително да бъде поискано, в случай, че такова не е предоставено, становище от Националната сдружение на общините в Република България, както и от министерствата и ведомствата с децентрализиран структури, с оглед недопускане подценяването на финансовите и методологичните последици от подобна съществена промяна в уредбата на подсъдността по административни дела.

Следва да се има предвид, че ако предложената промяна в правилата за подсъдността по административните дела се възприеме, аналогично и за делата по ДОПК, при всяка жалба ще бъдат необходими сериозни проверки от страна на административните органи, където точно е седалището или постоянният адрес на жалбоподателя, към момента на подаване на жалбата. Вероятните грешки или пропуски, касаещи определянето на подсъдността, допълнително ще забавят и ще усложнят хода на производствата по административните дела, което неминуемо ще доведе до трудности и за двете страни в съдебното производство.

Не е за пренебрегване и наличието на реална ситуация, при която когато ревизионният акт е срещу няколко задължени лица, които са солидарно отговорни за задължението - кой ще бъде компетентният административен съд, ако жалбоподателите са с различен постоянен адрес. В този смисъл, въпросът относно определянето на компетентния съд остава без отговор, доколкото според предлаганата редакция това трябва да е „административния съд по постоянния адрес (седалището) на жалбоподателя”. Първият подал жалба срещу ревизионния акт до административния съд, по своя постоянен адрес, на практика ще лиши от възможност другите жалбоподатели да се възползват от правото си, делото да се гледа по тяхното местонахождение, да не говорим за изключителната правна несигурност по отношение на определянето на компетентната административна юрисдикция.

Друга реална ситуация би възникнала, ако двама жалбоподатели, които имат различни постоянни адреси или седалища, подадат в един и същи ден жалба срещу ревизионния акт до съответния административен съд, в този случай остава неясен въпросът как би следвало да бъде решен спора за подведомственост.

Очевидно е, че утежняването, усложняването и забавянето на съдебните производства, вследствие на така предложената промяна в уредбата на местната подсъдност по административните и в частност по данъчните дела в тези случаи ще бъде неизбежно.

Съществено, негативно отражение, предлаганата промяна в АПК (в случай на евентуална промяна и в правилата за местна подсъдност по ДОПК) би имала и по отношение на най-масовия данък - данъкът върху недвижимите имоти, тъй като е изключително често срещан случай едно лице да живее на едно място, а да притежава имот на друго. Тук следва да се отбележи, че разпоредбата на чл. 8, ал. 5 от ДОПК само определя компетентността по отношение на местните данъци, според местонахождението на общината, в приход на чийто бюджет следва да постъпи съответния местен данък, но по отношение на обжалването на актовете на общинските органи ще важи особената норма на предлаганото изменение. На практика, в подобни случаи общината ще бъде лишена от право на защита поради липса на финансови възможности.

2. Относно предложение за въвеждане на имуществен праг за подаване на касационни жалби срещу ревизионни актове.

Предложено е изменение на чл. 160, ал. 6 от ДОПК, съгласно което на касационно обжалване пред ВАС ще подлежат само решения на административния съд по дела, по които се обжалват установени с ревизионния акт публични вземания до 2000 лв., когато ревизионният акт е издаден на физически лица, и до 14 000 лв., когато ревизионният акт е издаден на юридически лица.

Национална агенция за приходите изразява несъгласие с така предложената промяна. Делата по жалби срещу ревизионни актове принципно представляват дела с висока степен на обществена значимост, поради спецификата на производството по установяване на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, резултат от което е ревизионният акт. Основната роля и функция на Националната агенция за приходите и в частност дейността ѝ по установяване на данъци и задължителни осигурителни вноски, представлява осигуряването и съхраняването на държавния бюджет. В тази връзка всеки риск от загуба на каквато и да било част от бюджетните средства е недопустим. Именно високата степен на обществена значимост на тази дейност на Агенцията изисква и по-висока степен на съдебна защита и гарантиране законосъобразността в областта на данъчното и осигурителното правораздаване, а именно Върховният административен съд в българската правна система е гарант за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

3. Относно предложение за въвеждане на 1,5 % държавна такса за подаване на касационни жалби.

Предложено е създаване на нова алинея 3 в съществуващия чл. 161 от ДОПК, съгласно която независимо от внесените други държавни такси за обжалване на ревизионния

акт страните заплащат и държавна такса за касационно обжалване в размер на четири процента. Предвидено е държавната такса да се заплаща от страните по делото след постановяване на окончателното съдебно решение като жалбоподателят се осъжда да заплати държавната такса съразмерно на отхвърлената част от жалбата, а ответникът съразмерно на уважената част от жалбата.

Национална агенция за приходите изразява несъгласие с така предложената промяна.

С това предложение наред с прага на материален интерес, предложен с промяната в чл. 160, ал. 6 от ДОПК, е въведен и имуществен праг за страните при подаване на касационни жалби при съдебното обжалване на ревизионните актове.

Тук в още по-голяма степен важат мотивите, изтъкнати в т. II.3. от настоящото.

Предложените промени водят на практика до отказ от правосъдие по дела по ревизионни актове, включително и такива с висок материален интерес. С предложението от една страна праг на материалния интерес в чл. 160, ал. 6 от ДОПК и от друга – имуществен праг по отношение на страните в чл. 161 от кодекса, на практика се цели максимално стесняване на кръга от съдебни дела по ревизионни актове, по които да се развие касационно производство, както е изтъкнато и в мотивите към законопроекта.

Наред с изложените в тази връзка мотиви в т. II.3. и в т. III.2. от настоящото, следва да се подчертае също, че предлаганият размер на държавна такса от 4% е твърде висок за дела от административноправен характер, а в предложението дори не е предвидена възможност за освобождаване от такса при дадени обстоятелства, каквато е предвидено в ГПК или въвеждане на различни по размер прагове. За сравнение таксата за касационно обжалване, съгласно чл. 18, ал. 2, т. 2 от Тарифата за държавните такси, които се събират от съдилищата по ГПК, е в двойно по-малък размер.

В мотивите към това предложение първостепенна важност е придадена на разходите и съответно бюджета на съда. Тук следва да се отбележи обаче, че това предложение основно накърнява бюджета на държавата, част от която, макар и независим, е съдебният бюджет.

Следва да се отбележи, че с предложеното въвеждане на задължение на държавата, чрез административните органи да заплащат такси, се предлага съвсем различен режим от възприетия в ГПК режим според вида на вземанията. Съгласно чл. 84 от ГПК се освобождават от заплащане на държавна такса, но не и от съдебни разноси: държавата и държавните учреждения, освен по искове за частни държавни вземания и права върху вещи - частна държавна собственост, както и общините, освен по искове за частни общински вземания и права върху вещи - частна общинска собственост. Основанието за това е, че държавата, действаща в качеството си на публичен орган, е недопустимо за заплаща такси, които са публични разходи, предвид че изпълнява именно публични функции, възложени със закон. Недопустимо и нелогично е да се утежнява едно перо на бюджета - републикански бюджет, за да се облекчава, респективно да се търси друг приходоизточник на друго перо от бюджета - бюджета на съдебната власт.

Предлаганото на практика едноинстанционно съдебно производство по дела по ревизионни актове поставя под съмнение точното и единно прилагане на законодателството в един сектор на обществено-правния живот, каквито са обществените отношения по установяване и събиране на данъци и задължителни осигурителни вноски. Противоречи на всякаква логика твърдението, изтъкнато в мотивите, че вече имало създадена постоянна съдебна практика по данъчни дела, която ще се ползва от административните съдилища при решаване на споровете, а в същото време в същите мотиви се изтъква, че не било тайна, че противоречивата практика в някои от отделенията на ВАС надхвърля допустимото, е посочено, че „без уеднаквена съдебна практика няма справедливо правосъдие“!

В тази връзка с § 87 от проекта е предложен ненужен и без особена практическа стойност правен институт на „Уеднаквяване на съдебната практика на отделенията“. От една страна от практиката на ВАС по съдебни дела по ревизионни актове се наблюдава противоречие най-вече в решенията между различните отделения. Делата по ревизионни актове преимуществено се разглеждат от I-во и VIII-мо отделения на ВАС. Противоречива практика по дела по ревизионни актове се наблюдава не толкова между отделните състави на

съответните отделения, а между самите отделения. От друга страна решението на отделението по уеднаквяване на практиката макар и задължително за прилагането му от съставите в отделението, няма как да бъде съобразено от административните съдилища, където се цели да бъде изнесен основният обем от дела по ревизионни актове.

В това отношение е абсурдно преграждането на пътя за касационна защита по тези дела с въвеждане на имуществени прагове и висока държавна такса, без да са предвидени и други касационни основания по подобие на предвидените в чл. 280 от ГПК.

С така предложените промени от една страна се поставя в риск немалка част от приходите за бюджета от данъци и задължителни осигурителни вноски, създава се възможност за допълнителни загуби за бюджета във вид на внасяне на необосновано висок размер на държавна такса от страна на данъчната администрация, а от друга страна в мотивите към законопроекта се предвижда допълнителен годишен разход в размер на 4 190 000 лева, който да обезпечи предлаганите промени.

В заключение отново подчертавам, че правните отношения, които са предмет на делата по реда на Глава деветнадесета от ДОПК, са от изключително висока степен на обществена значимост, което изисква максимална гаранция за защита на нарушената законност в областта на държавното управление, каквато в най-пълна степен може да бъде постигнато с предоставянето на възможност за пълен обем инстанционност при обжалване, съгласно установената от Конституцията система на съдилищата.

**ЗАМ. ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР
НА НАЦИОНАЛНАТА АГЕНЦИЯ
ЗА ПРИХОДИТЕ:**

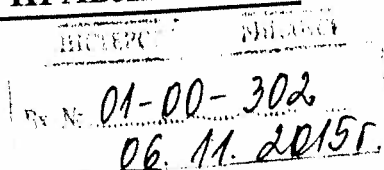

ГАЛЯ ДИМИТРОВА



МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ
АГЕНЦИЯ "МИТНИЦИ"
ЦЕНТРАЛНО МИТНИЧЕСКО УПРАВЛЕНИЕ

Рег. Индекс: 92-230869

Дата: 06.11.2015 г.



ДО
Г-Н ИВАН КОНДОВ
ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ
„СЪДЕБНА ЗАЩИТА“
МИНИСТЕРСТВО НА
ФИНАНСИТЕ

На Ваш № 01-00-302/30.10.2015 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КОНДОВ,

Агенция „Митници“, изразява следното становище по внесения в Народното събрание от народни представители Законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс:

Подкрепяме изложената инициатива за намаляване съществено делата, при които Върховния административен съд (ВАС) заседава и като първа, и като касационна инстанция, както и идеята за ускоряване на административното правосъдие. Считаме за необходимо да се търси по ефективна работа на съдебната система и да се развоят производствата при прилагане на процесуална икономия, както в административното, така и в съдебното производство.

Следва да се подчертае, че са наложителни стъпките към електронизация и дигитализация на съдебния процес, въвеждането на електронната идентификация, което е в съзвучие с регламентите и директивите на Европейския парламент в тази материя.

Същевременно изразяваме опасения, че редица текстове не са прецизирани или противоречат на съществуващата правна система като цяло.

По параграф 1: Не споделяме направеното предложение за промяна на чл. 13а от АПК, тъй като административните органи и оправомощените от тях лица издават не само индивидуални административни актове, но също така и предоставят административни услуги на гражданите и юридическите лица. Считаме за по-удачно вместо да се заменя един термин с друг, да бъдат използвани и двата.

По параграф 3: Не подкрепяме предложението, тъй като съгласно сегашния текст на ал. 1 на чл. 18, организациите се представляват по закон и по пълномощие по реда на Гражданския процесуален кодекс.

По параграф 4: По отношение на новите способи за призоваване и изпращане на съобщения до страните, участнички в административно производство, считаме, че ще е необходимо да се предвиди период от време с оглед изготвяне или подготвяне на съответни електронни системи в администрациите. Също така следва да се направи финансова обосновка какви ще са необходимите разходи, които следва да се предвидят по бюджетите им.

Следва да се прецизира и текста на чл. 18а, ал. 3 от проекта по отношение на това, че заявител, жалбоподател или ищец е длъжен да предостави на водещия производството (на административния) орган адрес на електронна поща или друг актуален електронен адрес, телефон или факс за призоваване и получаване на документи и съобщения, ако разполага с такива. Трябва да се обмислят различните житейски хипотези, като изключване на телефонния абонат от дружествата, които предлагат телекомуникационни услуги или при деактивиране или заличаване потребителското име и паролата за достъп до потребителския профил на регистриран потребител, или изтриване на цялото съдържание в него при неизползването им в продължение на определен период от време след последното влизане в съответния потребителски профил от дружествата, които предоставят услугата електронна поща. Също така следва да се помисли за приложимостта на разпоредбата за гражданите със специфични нужди и незрящите.

По параграф 15: Считаме, че чл. 58, ал. 5 от проекта следва да бъде изцяло преработен. Според второ, трето и четвърто изречение на алинеята, „когато мълчаливото съгласие не подлежи на изпълнение от съдебен изпълнител, заявителят е длъжен в едноседмичен срок от настъпването на мълчаливото съгласие да поиска съдържанието му да се определи от съдебен изпълнител от района на административния орган, производството пред който е завършило с мълчаливото съгласие. Наличието на мълчаливо съгласие се доказва с копие от заявлението и входящ номер, удостоверяващ получаването му в деловодството на административния орган и писмена декларация от заявителя, че не му е съобщен изричен акт в тридневен срок от изтичането на срока за произнасяне на този орган. Мълчаливото съгласие може да се доказва и с други незабранени със закон средства. В тридневен срок от определяне на съдържанието на мълчаливото съгласие по реда на тази алинея, съдебният изпълнител уведомява за това административния орган, който е трябвало да издаде акта.“

Определянето на съдържанието на мълчаливото съгласие не може да става от съдебен изпълнител, тъй като мълчаливото съгласие, както и мълчаливия отказ, представляват по АПК индивидуални административни актове, които подлежат на обжалване по съдебен ред. За да се произнесе по същество, съдебният изпълнител трябва да тълкува акта, което ще е в противоречие с чл. 62, ал. 3, изречение първо от АПК, който не се изменя с проекта, и според него органът, издал решението, по искане на страните изяснява писмено действителното му съдържание. Тълкуване не може да се иска, след като актът е изпълнен. Актът за тълкуване подлежи на обжалване по предвидения в този кодекс ред. С оглед на горното ще се стигне до колизия на норми в процесуалния закон. Допълнително, съдебният изпълнител следва да е със специални знания във всички клонове на административното право, включително митническото и данъчното, както и това по достъпа до различните категории информация.

Не е ясно разписано също така как мълчаливото съгласие ще се доказва и с други незабранени със закон средства, като се има предвид, че е индивидуален административен акт. Не е ясно дали определянето на съдържанието на мълчаливото съгласие представлява индивидуален административен акт и каква ще е компетентността на съдебния изпълнител (включително териториална).

С оглед на горното, не считаме, че така въведения институт на мълчаливото съгласие ще е инструментът, чрез който най-лесно ще се игнорира бездействието на администрацията, залегнало в мотивите към проекта.

По параграф 17: Следва да се преосмисли предложението, направено в ал. 1 на чл. 61, съгласно което незабавно след издаването на акта административният орган го публикува на интернет страницата си. Създава се риск от разкриването на защитена от

закона информация, съдържаща се в индивидуалните административни актове, което води след себе си обществено опасни последици.

По параграфи 28 и 29: Предлагаме текстовете на чл. 137 и чл. 138 от проекта да се преработят в посоката на описаното по-горе по отношение на чл. 18а от проекта.

По параграф 30: Не подкрепяме текстът на чл. 141 и считаме, че същия следва да отпадне, тъй като ВСС контролира само органите на съдебната власт, а АПК регламентира и производства, осъществяващи се от органи, извън системата на съдебната власт.

По параграф 33: Съгласно допълнението в чл. 145, ал. 2, т. 1 от проекта, на оспорване подлежат първоначалният индивидуален административен акт, включително отказът да се издаде такъв акт или мълчаливото съгласие, като не е уточнено коя ще е заинтересувана страна по такова производство.

По параграфи 35 и 39: Не подкрепяме предложението за изменение на ал. 2 на чл. 152 и ал. 2 на чл. 163. Производството по административни дела е самостоятелно по своята същност, принципи и регламентация от производствата по реда на Гражданския процесуален кодекс и няма необходимост от разписването на посочените задължения в нормата. За предложеното изменение не са изложени аргументи, налагащи промяната.

По параграф 41: Според чл. 165 от проекта, Върховният административен съд разглежда делото в състав от един съдия. Делата по оспорване на административни актове на колективни органи, подсъдни на Върховния административен съд като първа инстанция, а също и когато делото не подлежи на касационно обжалване, се разглеждат в състав от трима съдии. Считаме, че за предложеното изменение не са изложени аргументи, налагащи промяната и същото е немотивирано.

По параграф 42: Категорично изразяваме несъгласието си с чл. 168, ал. 8 и ал. 9 от проекта, съгласно които при нарушения на административнопроизводствените правила извън изброените по ал. 4, административният акт не се отменя, ако съдът установи, че актът е издаден в съответствие с материалноправните разпоредби и при обвързана компетентност или при оперативна самостоятелност, ако горестоящият орган се е произнесъл, че актът е целесъобразен.

В случаите, когато актът е издаден при оперативна самостоятелност и горестоящ административен орган не се е произнесъл по целесъобразността му, съдът отменя акта, ако установи, че нарушението на административнопроизводствените правила е могло да доведе до друго решение в рамките на оперативната самостоятелност на административния орган.

Тези текстове противоречат на чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България, според който съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. В административното право, съдебният контрол е само за законосъобразност, но не и за целесъобразност, което придобива значение само при актовете, издадени при условията на оперативна самостоятелност на административните органи (чл. 169 от АПК). Съгласно чл. 173, ал. 2 от АПК, когато въпросът е предоставен на преценката на административния орган, след отмяната/обявяването на нищожността и след като посочи къде е несъобразеността със закона, съдът връща преписката на административния орган.

Предмет на съдебното оспорване пред първата инстанция е незаконосъобразността на издадения административен акт. В приложното поле на съдебния контрол следователно не влиза целесъобразността на акта. Под целесъобразност разбираме правилното упражняване на оперативната самостоятелност. Изключването на целесъобразността от обсега на съдебния контрол е съществена разлика от оспорването по административен ред.

По параграф 44: Изразяваме несъгласие с новата ал. 6 в чл. 171 по съображения, идентични с тези по параграфи 35 и 39.

По параграф 51: В чл. 202 думата „постановлението“ да се замени с „актът“.

По параграф 52: Чл. 202а и чл. 213а от проекта предлагаме да бъдат прецизирани, тъй като за да се спази принципа на истинността, залегнал в чл. 7 от АПК, следва да се направи промяна и да се предвиди възможност в процеса да бъде включен органа, издал мълчаливото съгласие. Считаме, че чл. 202а, ал. 2 също противоречи на чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България по гореизложените аргументи.

По параграф 53: Считаме, че чл. 204а от проекта следва да бъде прецизиран, като се вземе предвид, че Законът за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) разглежда имуществени спорове. Макар че според чл. 1, ал. 2 от ЗОДОВ, исковите по ал. 1 се разглеждат по реда, установен в Административнопроцесуалния кодекс, като местната подсъдност се определя по реда на чл. 7. Параграф 1 от ЗОДОВ обаче казва, че за неуредените в този закон въпроси се прилагат разпоредбите на гражданските и трудовите закони. Доказателство за гражданскоправния му характер може да се извлече и от т. 6 от Тълкувателно постановление № 2/2014 от 19 май 2015 г. на Върховен касационен съд на Република България, Общо събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд, съгласно което: „Нормата на чл. 125 ЗДСл се явява обща спрямо тази на чл. 122, ал. 3 ЗДСл, доколкото последната се основава на незаконосъобразни действия или бездействия на административен орган. Останалите имуществени спорове, извън глава шеста от Закона за държавния служител, които не се основават на незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административен орган или длъжностни лица, се предявяват по общия исков ред пред гражданските съдилища“.

Предметът на съдебното оспорване по АПК е ограничен с чл. 145, поради което считаме, че е по подходящо да се предвиди отделна тарифа или да препраща към друг закон. В тази връзка направените предложения за промени в чл. 1, ал. 2 от ЗОДОВ, са безпредметни и неаргументирани.

По параграфи 71 и 80: Предложеният имуществен праг за подаване на касационни жалби (нов чл. 227а, ал. 1 и изм. чл. 242, ал. 3) водят на практика до отказ от правосъдие по административни дела дори и при такива с висок обществен интерес. Това е така, тъй като въведеният праг не е с оглед защитавания по делото интерес, а с оглед имущественото състояние на жалбоподателя, без значение дали е гражданин, организация или държавен орган.

Административните правоотношения за разлика от гражданските са правоотношения, основани на власт и подчинение. Това представлява една юридическа неравнопоставеност на страните в правоотношението, дори в хипотезата на обвързана компетентност. Административното правораздаване в тази връзка е това, което осъществява контрол върху актовете и действията на администрацията. В административното правораздаване на преден план изпъква пряката защита на нарушената законност в областта на държавното управление. Предлаганото въвеждане на имуществен праг по отношение на жалбоподателя, независимо дали е гражданин, организация или държавен/общински орган, на практика би довело до отказ от касационно правораздаване и по дела с висок обществен интерес, включително материален такъв, ако жалбоподателят не е в състояние да внесе въведената с кодекса държавна такса. Например за неправителствена организация в обществена полза или малка община с неголям бюджет.

Следва да се отбележи също, че при формулирането на текстовете не са изрично предвидени общините и общинските органи като потенциални участници в административния процес, поради което следва да бъдат прецизирани.

По параграф 87: Не подкрепяме тезата, че проекта следва да бъде способ за уеднаквяване на съдебната практика в отделенията на Върховния административен съд. Противоречивата практика в някои от отделенията на Върховния административен съд следва да бъде преодолявана с издаването на тълкувателни решения, а в съответните случаи и тълкувателни постановления по чл. 258 и чл. 259 от АПК. В противен случай ще се достигне до наличие на различни способи за уеднаквяване на практиката на отделенията на Върховния административен съд и на Върховния касационен съд.

Не е аргументирано защо решенията на съответното отделение на ВАС, съгласно предложения проект на чл. 257а, ал. 2, не следва да бъдат мотивирани.

По параграф 94: Считаме, че текстът на чл. 279, ал. 1, съгласно който съдебният изпълнител може да наложи обезпечителни мерки и срещу държавен орган на бюджетна издръжка противоречи на правилото на чл. 519, ал. 1 от ГПК и следва да отпадне.

По параграф 103: Предложено е изменение на чл. 160, ал. 6 от ДОПК, съгласно което на касационно обжалване пред ВАС ще подлежат само решения на административния съд по дела, по които се обжалват установени с ревизионния акт публични вземания до 2000 лв., когато ревизионният акт е издаден на физически лица, и до 14 000 лв., когато ревизионният акт е издаден на юридически лица. Изразяваме несъгласие с така предложената промяна. Делата по жалби срещу ревизионни актове са дела с висока степен на обществена значимост, поради спецификата на производството по установяване на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, резултат от което е ревизионният акт. Дейността на Агенция „Митници“ по установяване на данъци – акциз, в същността си осигурява и съхранява държавния бюджет. В тази връзка всеки риск от загуба на каквато и да било част от бюджетните средства е недопустим. Високата степен на обществена значимост на тази дейност на Агенцията изисква и по-висока степен на съдебна защита и гарантиране законосъобразността в областта на данъчното правораздаване. Тоест, Върховният административен съд в българската правна система е гарант за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

В проекта е предложено създаване на нова алинея 3 в съществуващия чл. 161 от ДОПК, съгласно която независимо от внесените други държавни такси за обжалване на ревизионния акт, страните заплащат и държавна такса за касационно обжалване в размер на един и половина процента. Предвидено е държавната такса да се заплаща от страните по делото след постановяване на окончателното съдебно решение като жалбоподателят се осъжда да заплати държавната такса съразмерно на отхвърлената част от жалбата, а ответникът съразмерно на уважената част от жалбата. Изразяваме несъгласие с така предложената промяна.

С това предложение наред с прага на материален интерес, предложен с промяната в чл. 160, ал. 6 от ДОПК, е въведен и имуществен праг за страните при подаване на касационни жалби при съдебното обжалване на ревизионните актове.

Предложените промени водят на практика до отказ от правосъдие по дела по ревизионни актове, включително и такива с висок материален интерес. С предложението от една страна праг на материалния интерес в чл. 160, ал. 6 от ДОПК и от друга – имуществен праг по отношение на страните в чл. 161 от кодекса, на практика се цели максимално стесняване на кръга от съдебни дела по ревизионни актове, по които да се развие касационно производство, както е изтъкнато и в мотивите към законопроекта.

В предложението не е предвидена възможност за освобождаване от такса при дадени обстоятелства, каквато е предвидено в ГПК или въвеждане на различни по размер прагове. В мотивите към това предложение първостепенна важност е придадена на разходите и съответно бюджета на съда. Това предложение основно накръпява бюджета на държавата, част от която е и съдебният бюджет.

По параграф 105: Изразяваме несъгласие с така направените промени в Закона за държавния служител и мотивите към него, а именно: „предвидената промяна в родовата подсъдност по дела, касаещи обжалване на актове, свързани със служебни правоотношения по реда на Закона за държавния служител, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и др. е от особена важност за постигане целта на законопроекта, като е съобразена и с Конституцията. Това е така, защото в приложното поле на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, попадат само административните актове на министрите. Заповедите за прекратяване на служебно правоотношение са вътрешноведомствени (вътрешнослужебни) актове, които касаят въпроси, които са вътрешни за администрацията. Без да бъдат приравнени от ЗДСл на административни актове, тези актове въобще не подлежат на обжалване. Тези актове (заповеди) не могат да бъдат квалифицирани като индивидуални административни актове - на първо място, защото имат за адресат единствено страна по служебно правоотношение, т.е. лице от администрацията, респ. не създават права или задължения и не засягат непосредствено права, свободи или законни интереси на лица извън администрацията. Поради това тези актове не са индивидуални административни актове и не попадат под действието на чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Наред с това, те по никакъв начин не представляват акт на държавно управление, израз на изпълнително-разпоредителната дейност на административния орган”. Изводът, че заповедите за прекратяване на служебно правоотношение са вътрешноведомствени актове и не могат да бъдат квалифицирани като индивидуални административни актове противоречат на чл. 21 от АПК и на цялата съдебна практика на ВАС и ВКС, поради което и текстовете, засягащи тази тема следва да се изменят изцяло.

Предвидената промяна в родовата подсъдност по дела, образувани по жалба срещу заповед за прекратяване на служебно правоотношение не касае само характера на заповедта, а правата на съответния държавен служител. Предлаганата промяна поставя в неравнопоставено положение лицата по служебни правоотношения, спрямо тези по трудови правоотношения. Съгласно разпоредбата на чл. 280, ал. 2, т. 3 от ГПК изрично е предвидено право на касационно обжалване пред Върховния касационен съд на решенията по исовете по чл. 344, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от Кодекса на труда и по исовете за трудово възнаграждение и обезщетения по трудово правоотношение с цена на иска над 5000 лв.

Премахването на възможността за касационно обжалване пред Върховния административен съд на дела по заповеди за прекратяване на служебни правоотношения не касае само подсъдността на актовете на определен административен орган, а засягане на права и законни интереси на лицата – съответните служители по тези служебни правоотношения. В тази връзка считаме, че заповедта за прекратяване на служебно правоотношение представлява индивидуален административен акт, тъй като засяга права и законни интереси на съответния служител, който безспорно е и гражданин на държавата.

Изразяваме своите опасения, че с предвижданите изменения и допълнения на Административнопроцесуалния кодекс, които са насочени към реструктуриране, оптимизиране и прецизиране на отделни функции, се нарушава балансът между

властите и не се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата.

Кодексът е нормативен акт, който урежда обществените отношения, предмет на цял клон на правната система или на обособен негов дял. Многобройните и важни промени, съдържащи се в законопроекта, водят до извода за изготвяне на нов Административнопроцесуалния кодекс, а не до приемането на предложения за съгласуване законопроект.

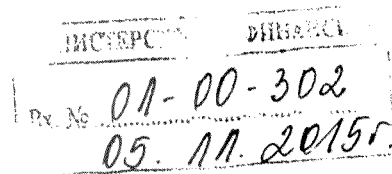
ДИРЕКТОР НА АГЕНЦИЯ „МИТНИЦИ“ (ВАЦО СТАНОВ)





АГЕНЦИЯ ЗА ДЪРЖАВНА ФИНАНСОВА ИНСПЕКЦИЯ

Изх. № 04-19-279
София, 05.11. 2015 г.



ДО
Г-Н ИВАН КОНДОВ
ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ "СЪДЕБНА ЗАЩИТА"
ПРИ МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

На Ваш изх. №01-00-302/30.10.2015г.

С Л У Ж Е Б Н А Б Е Л Е Ж К А

ОТНОСНО: Становище по проект на Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс №554-01-167, внесен от Найден Зеленогорски и група народни представители на 20.10.2015г. в Народното събрание

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КОНДОВ,

По повод Ваша Служебна бележка рег. № 04-19-279/02.11.2015 г., относно проект на Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс №554-01-167, внесен на 20.10.2015г. в Народното събрание, изразяваме следното становище по предвидени с проекта промени в Кодекса:

1. С §55 т.2 е предвидено изменение на ал.2 на чл.212 от АПК, съобразно което *касационната жалба се подписва от адвокат или юрисконсулт*. Изключение от предвиденото правило е само случая, когато жалбоподателят или неговият представител има юридическа правоспособност. В същото време, съобразно т.6 на ал.1 на чл.212 от АПК и чл.213, т.2 от АПК жалбата следва да съдържа подпис на жалбоподател или към нея да бъде представено пълномощно, когато тя се подава от пълномощник. Така формулираното в проекта изменение на ал.2 на чл.212, тълкувано систематично и едновременно с разпоредбите на чл.212, ал.1, т.6 и чл.213, т.2 от АПК, означава, че подписът на жалбоподателя – страна в производството пред касационната инстанция, не е достатъчен, като жалбата *задължително* следва да бъде подписана от адвокат.

В мотивите към проекта не е посочена идеята на вносителите по отношение на това изменение, но то вероятно е свързано с предвиденото изменение на т.4 на ал.1 на чл.212, касаещо посочването в жалбата на обосновка на конкретните пороци на обжалваното решение на първата инстанция, и със съществената промяна в чл.218 /§62 от проекта/ по отношение предмета на касационната проверка. Коментиранияте промени предполагат наличието на специални, правни познания у жалбоподателя. Предвиденото в проекта изискване обаче, макар и целящо бързина и ефективност на касационното производство и ограничаване злоупотребата с правото на жалба, всъщност въвежда *институт на задължителна адвокатска защита* при изготвянето на касационната жалба, подавана от страна в производството, която е ФЛ

/гражданин/. Това е така, защото липсата на подпис на адвокат ще се приравни на липса на задължителен реквизит на жалбата и основание за оставяне на същата без разглеждане и прекратяване на касационното производство при не отстраняване на нередовностите в посочения в Кодекса срок. /§58 от проекта/. Или, въпросното изменение на АПК въвежда **принудителното ползване на адвокатски услуги** от жалбоподатели - физически лица, граждани, **за да могат** същите **да упражнят даденото им от закона право на обжалване и пред** касационна инстанция, което ще е свързано и със заплащането на финансови средства от тези лица.

2. С §71 се въвежда нов чл.227а, съобразно който касационният жалбоподател внася **предварително** държавна такса в размер на **90 лева за гражданите** и в размер на **1 400 лева за организациите и държавните органи /ал.1, изр. първо/.**

При формиране в проекта на горното изискване за внасяне на държавна такса **не е отчетено и взето предвид обстоятелството**, че на основание чл.63, ал.1 от ЗАНН производството по Глава дванадесета от АПК **се прилага и при касационното обжалване** пред административния съд **на решенията на районните съдилища по дела с административно наказателен характер, които са специфични по предмет, различни са от делата само с административен характер, и се регулират и от нормите на НПК.**

С ал.3 на чл.227а е предвидено заплащането на държавна такса за касационно обжалване по дела с оценяем материален интерес, като нейният размер е определен на един и половина процента от този интерес. Съобразно текстовете на ал.1, изр.2-ро и на ал.3 на чл.227а, таксата от 1 400 лева /респ. 90 лева/ не се дължи, когато се дължи пропорционалната такса от 1,5 % от материалния интерес. Предвид обстоятелството, че **при делата от административно наказателен характер** не може да се коментира наличието на „оценяем/определяем материален интерес“, то следва да се приеме, че съобразно законопроекта административно наказващите органи или наказаните лица ще бъдат длъжни да внасят /предварително/ проста такса в определения в проекта размер.

Съобразно действащата нормативна уредба, съдебното производство **по делата с административно наказателен характер** е **двуйнстанционно**, като **страните /административнонаказващият орган и наказаното лице/ не дължат** внасянето на държавна такса както пред районния, така и пред административния съд, т.е. в това отношение те са поставени в равностойно положение. Считаю, че въвеждането за първи път на описаната в §71 от проекта държавна такса **по делата с административно наказателен характер**, макар и само за касационното производство, не само няма да доведе до осъществяване на една от целите, посочени в мотивите на проекта – постъпване на повече финансови средства по бюджета на съответната касационна инстанция /в случая административните съдилища/, но категорично ще повлияе **негативно** върху дейността на всички административно наказващи органи, осъществяващи правомощията си на територията на Република България. Въвеждането на такса **ще прегради упражняването на правото на обжалване** от страна на административно наказващите органи пред втората и **последна възможна съдебна инстанция**, и по този начин същите **ще бъдат възпрепятствани да защитят държавния интерес, а последното е тяхна основна функция**. В подкрепа на това си мнение ще изложа следните аргументи:

Във финансовата обосновка на проекта на ЗИД на АПК изобщо **не се засяга**, и очевидно **не е** изследван въпросът с последиците от горната промяна **върху** бюджетите на държавните администрации, **а те са съществени**. Повечето от образуванияте от органите на АДФИ административно наказателни производства приключват с издаването на наказателно постановление и налагането на глоба или имуществена санкция от страна на директора на Агенцията, като почти 90 % от тях биват обжалвани пред съответния районен съд. Следва да се отбележи, че практиката на отделните съдебни състави от 113-те районни съдилища ак

територията на страната по сходни казуси, касаещи законосъобразността на издадени от директора на АДФИ наказателни постановления, е различна и често противоречива, което обстоятелство не създава правна сигурност *нищо* за държавните органи, *нищо* за наказаните лица. В този ред на мисли, обжалването на решенията на районните съдилища, с които се отменя наказателно постановление, не се явява просто изпълнение на служебно задължение на държавния орган, **а цели правилното и законосъобразно решаване на спора между страните с краен съдебен акт.** С въвеждането на разпоредбата на чл.227а от АПК административно наказващият орган ще бъде поставен пред дилемата дали да обжалва решението на районния съд, **но не защото** не са налице касационните основания за това, **а защото** ще трябва да направи **бюджетен разход в размер на 1 400 лева за обжалването на всяко едно отменително първоинстанционно решение.** Такъв разход е *непосилен* за която и да е държавна администрация на територията на Република България, в т.ч. за АДФИ, а отделно от това броят на обжалванията, респективно необходимостта от бюджетни средства в тази връзка, не могат да бъдат планирани с точност. Или, въвеждането на таксата ще доведе до **принудителен по финансови причини отказ на държавата, в лицето на административно наказващия и орган, да реализира пълния обем защита на значими по своя характер обществени отношения,** свързани с възлагането на обществени поръчки, с осъществяването на финансово стопанската и бюджетната дейност, и т.н.

Също така, влизането в сила на всяко наказателно постановление води до предприемане на действия по събиране /доброволно или принудително/ на наложената с него глоба или имуществена санкция, като събраните суми се внасят в приход на държавния бюджет. Размерът на предвидените в нормативните актове и наложени от директора на АДФИ глоби и имуществени санкции често е в пъти по-малък от размера на предложената в проекта държавна такса, и в този смисъл ще е налице несъразмерност между сумите, постъпващи като приход в бюджета и тези, които административно наказващият орган още с подаване на касационната жалба ще следва да разходи от бюджета на администрацията, която ръководи. А в случая не е без значение и фактът, че често периодът от време от влизане в сила на постановлението до реалното постъпване в бюджета на сумите от наложените санкции е дълъг.

От друга страна, от мотивите на проекта и финансовата обосновка към него не става ясно **как** вносителите са определили размера на държавната такса, предварително вносима от гражданите, организациите и държавните органи. В тази връзка, в мотивите са посочени единствено термините „поносими суми“ и „относително неголяма сума“. По аргумент *от чл.3 и чл.4 от Закона за държавните такси,* държавните такси се заплащат за извършване на определено действие и/или получаване на документ. Предвид тази им основна функция, заплащаните държавни такси следва да са **еквивалентни** на полученото от лицето/лицата, каквото е изискването на *чл.2, ал.2 от Закона за държавните такси.* Конкретно, простите такси, каквато е посочената по-напред, следва да се определят **въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата.** Липсата на обосновка и мотиви относно елементите, формиращи себестойността на предоставяната услуга, препяства изразяване на конкретно и мотивирано становище **доколко размерът** на определената проста такса **съответства на** необходимите материално-технически и административни разходи **по делата от административно наказателен характер, разглеждани от административните съдилища,** още повече че проектът предвижда заседанията на касационната инстанция да са **закрити.** Аргументите на вносителите на проекта в подкрепа въвеждането на таксата, **и то без изобило да е отчетено наличието на касационни производства с административнонаказателен характер,** се изразяват в увеличаване приходите на ВАС и административните съдилища, както и ограничаване злоупотребата с правото на жалба, които аргументи сами по себе си не обосновават размера на същата.

Също така, ал.1 и ал.3 на чл.227а борава с израза „материалния интерес по делото“, който е неясен и ще породи ненужни спорове. По подобен начин беше направена първоначалната редакция на чл. 280, ал. 2 от ГПК, което наложи последваща законодателна корекция на текста.

3. Поради горните съображения не може да се сподели предлаганата с § 75 от законопроекта промяна на чл. 236 от АПК/ във връзка с новия чл. 227а от АПК/

4. § 78 - редакцията на чл. 240 от АПК, предлагана със законопроекта, неприемливо скъсява преклузивния срок, както и приложното поле на извънредния способ за контрол (отмяна) на влезли в сила съдебни актове по АПК. За сравнение може да се разгледа възприетия подход в чл. 305 от ГПК.

5. Неприемливо се явява и предлаганото с § 80 на законопроекта въвеждане на предварителна такса за производството по отмяна, като съображенията за това са аналогични на изложените в т. 2 на настоящото становище.

6. Предлаганото с § 121 от законопроекта изменение в чл. 120, ал. 2 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) въвежда срок за обжалване на решенията на възложителите за откриване на процедура, за което обаче вече съществува норма – чл. 120, ал. 5, т. 1 от ЗОП. В този смисъл, не става ясно с какво приложно поле ще остане последната.

7. С § 129 на законопроекта се предлага изменение в чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), което частично обезсмисля приетото тълкувателно постановление № 2 от 19.05.2015 г. на ВКС и ВАС.

