



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изм. № 01-00-27/ 17 21.06.2017
/моля цитирайте при отговор/

На Ваш № КП-753-03-16/06.06.2017 г.

ДО

Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ
ВЪПРОСИ ПРИ
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

✓
Г-Н ПЕТЪР КЪНЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО
ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА
И ТУРИЗЪМ ПРИ
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
На Ваш № кип-753-01-24/2017 г.

Г-Н ИСКРЕН ВЕСЕЛИНОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО
РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА,
БЛАГОУСТРОЙСТВО И
МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ
На Ваш № КРП-753-04-1/2017 г.

ОТНОСНО: *Законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, № 754-01-16, внесен от Данаил Кирилов и група народни представители на 01.06.2017 г.*

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КЪНЕВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕСЕЛИНОВ,**

По изпратения ни законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс /ЗИД на АПК/, № 754-01-16, внесен от Данаил Кирилов и група народни представители на 01.06.2017 г., Министерството на правосъдието изразява следното становище:

На първо място бихме искали да изтъкнем обстоятелството, че ЗИД на АПК предвижда значителни промени в действащия АПК. Би следвало да се отбележи, че законопроектът е мащабен и наред с безспорно положителните промени, в предлаганите изменения и допълнение на кодекса се срещат предложения, които следва да бъдат подложени на допълнителен дебат.

Принципни бележки по законопроекта:

Относно начина на призоваване и връчване на съобщения:

Въвеждането на електронните технологии е цивилизационно постижение, насочено към създаване на по-комфортна среда за гражданите и за облекчаване на начина на упражняване на признатите им от закона права. В този смисъл неприемливо би било задължаването на адвокатите и страните в хода на административното производство да посочват електронен адрес или да ползват задължителни електронен подпис, за да бъдат допускани до участие в административното производство. Съществено е да се отбележи, че устното призоваване в никакъв случай не е разрешение, защото устното съобщение не е годно да удостовери точното съдържание на изявлението и съответствието му със задължителните реквизити на призовката. В тази връзка правим предложение текстът на предвидения нов чл. 18а от АПК да бъде синхронизиран с глава осемнадесета „а“ от Закона за съдебната власт – „Удостоверителни изявления и процесуални действия в електронна форма“.

Относно размера на държавните такси по административни дела:

Следваща група изменения засягат държавните такси по административни дела. Въвеждат се пропорционални такси при касационното обжалване по дела срещу актове с материален интерес. Съгласно предложението, съдържащо се в новосъздадения чл. 227а от проекта /§74/, се определят конкретни размери такси, съответно за физически лица 90 лв., а за юридически лица 450 лв. В същото време посочената разпоредба предвижда, че когато има определяем материален интерес по делото, тези такси не се дължат, а се дължи такса, определена в процент от интереса.

Сегашните държавни такси по административни дела наистина са много ниски и трябва да има увеличаване на таксите за касационно оспорване, така че таксата за обжалване да не е половината от първоинстанционната такса, каквато е традицията у нас. Но по-разумно би било таксата да е проста, т.е. в твърд размер, а не пропорционална на интереса по делото, независимо от факта, че в настоящия законопроект е предвидена горна граница относно предлаганата пропорционална такса.

В проекта се прави аналогия с гражданските дела с имуществен интерес, както и със събираните от гражданските съдилища държавни такси. Всъщност място за аналогия няма. Процесуалните правила при двата вида производства – граждански и административни, са различни, но не поради пропуск на законодателя да ги унифицира, а защото той е отчел различната правна среда, в която се намират двете групи спорове.

Освен това, с проекта се предлага регламентиране на съдебните такси на законово ниво, а не с тарифа, какъвто подход е възприет от нашата правна система. Подходът таксите да се определят с тарифа е обусловен от факта, че същите следва да се определят не само по фискални съображения, а и в съответствие както с жизненото равнище в страната и икономическото състояние на лицата, които ги дължат, така и с разходите и усилията за разглеждането на делата. Всички тези фактори са предмет на подробно обсъждане и анализ при налагаща се промяна на всеки размер такса, предвиден в тарифите за съответните видове услуги. В противен случай биха били застрашени имуществени и неимуществени права на гражданите и бизнеса, гарантирани от Конституцията, както и достъпът до справедливо правосъдие.

Относно предлаганата промяна на подсъдността:

Безспорен е проблемът със значителната степен на натовареност на Върховния административен съд /ВАС/. Тази пренатовареност е налице не

защото правораздаването е евтино или защото се злоупотребява с правото на жалба.

Този проблем обаче не би следвало да бъде решаван чрез ограничаване достъпа за обжалване на определени дела и актове пред ВАС, нито чрез допълнително възлагане на решаването им от общите съдилища. Възлагането на дела на общите съдилища с нова, различна материя, разглеждани по различен съдопроизводствен ред, по които дългогодишна практика имат именно административните съдилища, е неоправдано. Този подход допълнително ще задълбочи проблема със степента на натовареност на общите съдилища, тъй като тези дела ще се разглеждат от съдии със специализация в областта на наказателното и гражданското право, което определено няма да е в полза на правораздаването и на обществото.

Конкретен пример в този смисъл е предлаганата от законопроекта промяна, съгласно която на районните съдилища се възлага разглеждането на голям брой административни спорове по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи. Подобен подход е несъвместим с идеята за административно правосъдие, осъществявано от специализирани административни съдилища, с която бе обосновано тяхното създаване през 2007 г. и инвестирането на значителен финансов ресурс. Освен това липсва финансова обосновка за кадрово обезпечаване на районните съдилища, на които се възлагат значителен брой дела, в която да се предвидят откриване на нови щатни бройки, назначаване на съдебни служители и осигуряване на сграден фонд. Проблемен в този смисъл ще се окаже основно Софийският районен съд, който от години работи при условия на свръхнатовареност и обективно не може да осигури своевременно разглеждане на постъпилите дела.

Същевременно в мотивите на законопроекта се предвижда промяната на подсъдността да доведе до намаляване на постъпленията на дела във ВАС и увеличаване на такива в административните съдилища. Но предимно в Административен съд София - град се очаква натовареността да се увеличи значително, защото в столицата са седалищата на КЗК, КРС, БНБ и др.

Тук трябва да се отбележи и фактът, че е в процес на въвеждане норма за натовареност, въз основа на която ще може обективно да се прецени, кои съдилища са свръхнатоварени. Едва тогава в процесуалните закони ще могат да се приемат законодателни промени, които да доведат до изравняване на неравномерната натовареност.

Бележки по конкретни разпоредби:

По § 1:

С предлаганата промяна в чл. 13а необосновано се стеснява обхвата на понятието „комплексно административно обслужване“, като то се свежда единствено до действията по „издаване на индивидуални административни актове“. Съгласно действащото законодателство „административна услуга“ е понятие със значително по – широк обхват. В този смисъл е и разпоредбата на § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията.

По § 14, т. 1:

Предлаганото изменение в чл. 22, т. 1 от АПК създава предпоставки за трудно разрешими колизии между процесуалните правила за издаване на административни актове по АПК с тези, предвидени в специални закони. Така, според правилата за тълкуване и прилагане на нормативни актове, правилата за издаване на административен акт, предвидени в специален закон, имат приоритет над общите правила за издаване на административни актове. Според измененията, те биха имали приоритет само ако са „очевидно несъвместими“ с правилата на АПК. Въвеждането на подобна нормативно неопределена категория на „очевидна несъвместимост“ ще породи значителни спорове относно това кои правила се прилагат, кои от правилата са очевидно несъвместими, и кои не, какви биха били сроковете за издаване и обжалване на съответните актове и т.н., с всички неблагоприятни последици за правната сигурност.

По § 16:

Предлаганата отмяна на ал. 2 в чл. 26 от АПК би довела до отпадане на задължението на административния орган да уведоми адресата на акта за започване на производството. Тази промяна дълбоко нарушава правото на участие на гражданите и организациите в производството и, в комбинация с предлаганите промени за връчване на съобщения и книжа, би довела до опасността лицата да бъдат адресати на актове, за чието съществуване дори не подозират.

По § 27:

С предложеното допълнение на ал. 2 на чл. 84 се въвежда право на заинтересованото лице, което не е било уведомено за производството, да обжалва акта в двумесечен срок.

Като се има предвид отпадането на задължението за уведомяване, посочено по-горе, тази норма очевидно би имала широко приложение. Законодателно решение, при което лицето, от една страна, не е уведомено за започване на производството и въобще не знае за него, а от друга - трябва да обжалва резултата от производството в двумесечен срок от срока за издаване

на акта (за който то въобще няма как да има знание), води до ситуация, в която лицата нямат възможност да упражнят ефективно правата си. След като лицето не знае, че има започнало производството, то няма как да узнае нито началния, нито крайния момент на срока за обжалване. Така лице, което дори не е разбрало за издаването на акт, който го засяга, би пропуснало срока за обжалването му и би било обвързано от последиците на акта, без въобще да е имало възможност за ефективна защита срещу него.

По § 37:

Създаването на разпоредба със съдържание като тази на новосъздадения чл. 141а не е необходимо, доколкото текст с аналогично съдържание съществува в ал.1 на чл.139.

По § 39:

Предлага се въвеждане на изискване за изчерпателно посочване на всички доказателства още с жалбата в разпоредбата на чл. 150, ал. 2. Това изискване не е съобразено с кратките срокове за обжалване. Въпросното изискване също така не е съобразено и с обстоятелството, че към момента на подаване на жалбата лицето все още не е имало възможност да прегледа административната преписка и да се запознае с приложените в нея документи. В редица случаи в тази административна преписка се съдържат документи, които не са били достъпни за лицето в хода на производството и които то не е имало възможност да предвиди, нито да ангажира доказателства по тях. В тази връзка, от лицето се изисква да организира защитата си без дори да има представа за доказателствата, ползвани от административния орган при издаване на акта.

По § 43:

Не става ясно защо се отменя ал. 2 на чл. 160.

По § 44:

Във връзка с предложената нова редакция на ал. 2 на чл. 163 следва внимателно да се прецени, дали същата не води до преклузия, вкл. и в светлината на ал. 3 на чл. 163.

По § 46:

Предлагаме да се обмисли доколко е необходимо създаването на ал. 4 – 8 на чл. 168. Това са казуистични норми, които указват на съда в кои случаи как да постъпи. Считаме, че това е въпрос на самостоятелна преценка от

страна на съда или въпрос на тълкуване и прилагане на закона, а не е предмет на уреждане с правна норма.

По § 49:

Не става ясно защо се отменят ал.3 и ал. 4 на чл. 172.

По § 52:

Не подкрепяме предложената промяна на чл. 191. Подзаконовите нормативни актове са едни от най – важните административни актове, които уреждат обществени отношения, поради което считаме, че те следва да се оспорват, както и досега, пред ВАС.

По § 55:

Считаме за по – удачен подходът, разпоредбата на чл. 204а да възпроизведе съдържанието на съответната разпоредба в ЗОДОВ, а не да препраща към него.

По § 57, т. 2:

С оглед съдържанието на ал. 2 на чл. 212 следва да се обмисли, доколко е необходимо и обосновано, касационната жалба да се подписва от адвокат или юрисконсулт.

По § 103:

С § 103 от проекта е предвидено ограничаване на обжалването по касационен ред на данъчни дела, непревишаващ 900 лв. за физически лица и 5 000 лв. за юридически лица. Предлаганото решение за разглеждане на тези дела от една съдебна инстанция не съответства на най-добрите съвременни практики за осигуряване на достъп до правосъдие по данъчни въпроси.

Не намираме за удачен и избраният подход за определяне на пропорционална такса при касационно обжалване на ревизионни актове по данъчни дела по мотивите, изразени в общите ни бележки относно държавните такси в административното производство.

По § 108:

С § 108 от проекта е предвидено, че в Закона за държавния служител актовете на назначаване на държавния служител и за прекратяване на правоотношението му няма да се наричат вече "административни актове", както пише в действащите разпоредби на този закон, а съответно "акт за назначаване" и "акт за прекратяване" и ще подлежат на обжалване пред административния съд, а не пред ВАС. В случая е без значение дали

заповедта за прекратяване на правоотношението на държавния служител ще бъде наречена "административен акт", "акт за прекратяване" или "уволнителна заповед" - щом е издадена от министър, тя може да са обжалва само пред ВАС. Съгласно чл. 125, ал. 2 от Конституцията пред ВАС като първа инстанция се оспорват "актовете на Министерския съвет и министрите", а не само "административните актове на Министерския съвет и министрите".

Предложеният нов чл. 30а в Закона за държавния служител е в противоречие с чл. 26, ал. 2 от Закона за администрацията, съгласно който министърът, в рамките на предоставената му оперативна самостоятелност, има право на преценка какви по вид и в какъв обем правомощия да делегира на своите заместници, като определя и техните функции. В същия смисъл е и чл. 6, ал. 2 от Закона за държавния служител, но по отношение делегирането на правомощия на главния секретар.

Предвид изложеното смятаме за необосновано законодателят с нормативен акт да замества преценката по целесъобразност на министър – председателя и на министрите по отношение начина на упражняване на ръководството на администрацията на съответния орган на държавна власт.

МИНИСТЪР:

ЦЕЦКА ЦАЧЕВА

