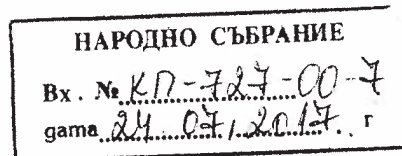




ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Вх. № 2631 / 2017 г.
Гр.София, 21. юли 2017 г.



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

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,

Изпращам Ви обобщено становище на заместника на главния прокурор при Върховната административна прокуратура по Законопроект за изменение и допълнение на АПК.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР
СОТИР НАЦАРОВ



БЪРХОВНА АДМИНИСТРАТИВНА ПРОКУРАТУРА на Р.Б.
Изх. №. <u>1147/2017г-Т</u> <u>18.07.2017г.</u>

Прокуратура на РБ
Главен прокурор
Получена на <u>18.07.2017г.</u>
вх. № <u>26043</u>
София - 1040

До

ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ
ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВХОДЯЩ РЕГИСТЪР

Получено на <u>18.07.2017г.</u>
Вх. № <u>36043</u>

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Законопроект за изменение и допълнение на АПК, №754-01-16, внесен на 01.06.2017год.

УВАЖАЕМИ Г-Н ГЛАВЕН ПРОКУРОР,

Във връзка с приетия на първо четене от Народното събрание законопроект за изменение и допълнение на АПК, предвиждащ съществена реформа в административно-производствените правила, и същевременно липсата на обществено обсъждане на проекта, намирам за необходимо да доведе до знанието Ви следните мои съображения и забележки по същия:

Относно измененията в производството по касационно обжалване

1/. По §64 - считам за неудачно предлаганото в чл.217, ал.2 разглеждане на касационните дела в закрито съдебно заседание, освен ако съдът реши друго. Следва да се запази принципът за разглеждане на тези дела в открито съдебно заседание, освен ако съдът реши друго, предвид следното:

При липса на формулирани точни и ясни критерии, въз основа на които съдът следва да вземе съответното решение, предоставянето му на преценката на съда би създавало съмнение за субективизъм и за прилагане на различен подход при третирането/разглеждането на сходни или еднакви казуси, т.е. предлагането изменение засяга един от основните принципи на административния процес, а именно този за последователност и предвидимост. Наред с това, разглеждането на касационните жалби и протести в закрито заседание на практика ще доведе до решаването им еднолично от съдията-докладчик, без другите членове да придобиват лично и непосредствено информация по казуса поради причини от обективен и субективен характер.

Предлаганото в законопроекта изменение е в отклонение от изискването за „достъпност, публичност и прозрачност“, регламентирано в чл.12 от АПК и не обезпечава откритостта, достоверността и пълнотата на информацията на нивото на европейските стандарти за ефективен и справедлив процес /чл.13 от ЕКПЧОС/. Тъкмо обратното – предлага се разглеждането на касационните дела да става „зад гърба“ на страните в процеса и на обществото, „на тъмно“.

Публичността на процеса има изключително значение за участващите в него страни. Именно публичността обезпечава в пълна степен правото на страните да се запознаят с цялата документация, подлежаща на преценка в делото, а така също и правото на пълна информация за хода и протичането на самото производство. Правото на публичен съдебен процес е прогласено в Конституцията на Република България /чл.121, ал.3/. Като еманация на принципа на публичност могат да се разглеждат редица текстове на АПК, в т.ч. и действащата към настоящия момент норма на чл.217 ал.2 от АПК, предвиждаща разглеждане на касационните дела в открито заседание.

При липса на разглеждане в открито съдебно заседание, в съчетание с предвидения в новия чл.213а, ал.1 /§59 от законопроекта/ кратък срок за отговор, спрямо който се прилагат изискванията за касационната жалба, се поставя под съмнение възможността за организиране на защитата по направените в отговора към същата доводи и евентуално приложени писмени доказателства, след като касационният съд ще се произнесе в закрито заседание.

Принципът на достъпност, публичност и прозрачност не е изключителен за националното административно-процесуално право. Той е предвиден в редица международни актове, по които Република България е страна. Всички те са задължителни и пряко приложими по силата на чл.5, ал.4 от Конституцията на Република България и на чл.51, §1 от Хартата за основните права на Европейския съюз. Правото на справедлив съдебен процес, включително на публично гледане на делото, независимо от неговия характер: граждански, наказателен или административен е регламентирано в чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Член 47 от Хартата за основните права на Европейския съюз и чл.13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи предвиждат право на ефективни правни средства за защита, включително право на гледане на делото справедливо и публично в разумен срок от безпристрастен и независим съд.

Правото на публичен процес изисква процесът да е проведен публично, така и по подразбиране - да има на първо място устно гледане, а не само писмено производство. Целта на тази гаранция за справедлив процес е да „защити страните от тайно правораздаване без обществен контрол“, като по този начин чрез прозрачността – допринася за провеждането на справедлив съдебен процес и поддържане на доверието в съдилищата.

Въвеждането на правилото за разглеждане на касационните дела пред ВАС в закрито заседание е в несъответствие и с философията и с проявената принципиалност на законодателя при уреждане на това производство.

Известни са и предназначението и гаранциите, които носи откритото съдебно производство – развити по-напред в становището.

Според ГПК /чл.290, ал.1/ касационната жалба се разглежда от тричленен състав на ВКС в открито заседание.

Това е законодателното решение в случаите, когато първичните правоотношения са между равнопоставени страни.

От друга страна, при положение, че първичните административни правоотношения са между неравнопоставени страни, една от които упражнява власт, а другата търпи подчиненото си положение, значението на въпросните гаранции се засилва.

По този начин се игнорира съществена част от предназначението на касационното производство по административни дела, което е последна възможност за защита на правата на страната, която счита, че са й нарушени.

Впрочем с предвиждането на §64 се уеднаквява и редът за разглеждане от касационния съд, както на решенията, така и на определенията и разпореденията, без да се държи сметка, че едните са актове по същество на правния спор, а другите – не са.

В съответствие с последователно наложеното разбиране на законодателя касационната жалба и протестът се разглеждат в съдебно заседание с призоваване на страните и по силата на чл.353, ал.1 НПК.

Друга съществена бележка към проекта е свързана с отклонение от принципите на нормотворческата дейност в частта за преминаване към преимуществено разглеждане на касационните дела в закрито съдебно заседание с промените в чл.217, ал.2. В мотивите на законопроекта е споменато наличие на социален дебат, за който липсват каквито и да било данни. Прередактирането на правната уредба на цял отрасъл, свързан със защитата на правата на гражданите и юридическите лица в условията на издаване на актове и предприемане на действия от позицията на власт и подчинение, следва да бъде широко обсъдено от обществеността. Наличието само на финансова обосновка и становища на отделни представители на Върховния административен съд, на теоретици и на няколко ведомства, е крайно недостатъчно да покрие изискванията за изменение на закона, както по стандартите на националното, така и по стандартите на общностното право. Няма данни да са изпълнени предвидените в Закона за нормативните актове изисквания в глава трета.

2/. По §57 - с предвидените изменения в чл.212, ал.2 /§57/ се въвежда институтът на приподписване на касационната жалба от адвокат, създаващ нова финансова тежест за жалбоподателя, често пъти непосилна за последния. Разпоредбата противоречи на принципа на социална справедливост, прокламиран в преамбюла на основния закон и намиращ израз в двете му проявни форми – достъпност и хуманност.

3/. По §74 - относно размера на държавните такси, също намирам за необосновано предложението за създаване на нова разпоредба – чл.227а /§74/, с която таксите за касационното производство произволно се увеличават около 18 пъти, като за оценяемия интерес са в проценти, при максимум за физическите лица – 3 400лв. Неоправдано с оглед на природата и целта на производството е подобно драстично увеличение, което ще доведе до отлив на касационните жалби, независимо от предвидените в чл.120 от Конституцията изисквания за гарантиране на ефективен съдебен контрол на актовете на администрацията при достъпни условия.

Бележки по конкретни разпоредби:

По §1: С предлаганата промяна в чл.13а необосновано се стеснява обхватът на понятието „комплексно административно обслужване“, като то се свежда единствено до действия по „издаване на индивидуални административни актове“. Съгласно действащото законодателство, „административна услуга“ е понятие със значително по-широк обхват, което се употребява в различни нормативни актове и обвързва администрацията с много конкретни ангажименти, действия и отговорности. В този смисъл е и

разпоредбата на §1 т.2 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията.

По §16: Предлаганата отмяна на чл.26, ал.2 от АПК освобождава административния орган от задължението да уведоми адресата на акта за започване на производството, в грубо нарушение на правото на участие на граждани и организации в производството. Съчетана с промените за връчване на съобщения и книжа ще доведе до опасност лицата да са адресати на актове, за съществуването на които да не знаят.

По §39: Въвеждането на изискване за изчерпателно посочване на всички доказателства още с жалбата, предвид кратките срокове за обжалване, препятства защитата на правата, още повече, като се има предвид, че лицето не е имало възможност да се запознае с административната преписка.

По §103: С цитирания параграф е предвидено ограничение на обжалването по касационен ред на данъчни дела, непревишаващи 900 лева за физически лица и 5000 лева за юридически лица. Предлаганото решение за едноинстанционно производство противоречи на съвременните практики за осигуряване на достъп до правосъдие по данъчни въпроси.

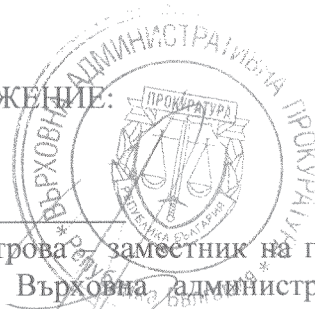
В заключение във връзка с гореизложеното становище, считам за необходимо да се предприеме следното:

1/ Да се огласи публично по подходящ начин становището на Върховната административна прокуратура по Законопроекта за изменение и допълнение на АПК, №754-01-16, внесен на 01.06.2017год.

2/ Да се запознае г-н Данаил Кирилов - председател на комисията по правни въпроси при Народното събрание с горните съображения.

Приложение: писмено становище от прокурор Искрена Величкова; становище от прокурор Любка Стамова, допълнително становище от прокурор Македонка Поповска, становище от Ангел Ангелов по ЗИД на АПК №№554-01-167, внесен на 20.10.2015год., становище от прокурорите Малина Ачкаканова, Македонка Поповска, Искрена Величкова и Любка Стамова.

С УВАЖЕНИЕ:



/Ася Петрова, заместник на главния
прокурор при Върховна административна
прокуратура