



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



Европейски социален фонд

ИНВЕСТИЦИИ
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
“АДМИНИСТРАТИВЕН
КАПАЦИТЕТ”

проект

„В УСЛУГА НА ОБЩЕСТВОТО”

НА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ВИДИН
в партньорство с
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ВРАЦА
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – МОНТАНА

ДОКЛАД-ПРЕДЛОЖЕНИЕ

**ЗА ИЗМЕНЕНИЕ В НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ,
КАСАЕЩИ ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ
СЪДИЛИЩА И СИСТЕМАТА НА ПРАВОСЪДИЕТО**

август 2009

Настоящият доклад-предложение се представя във връзка с изпълнение на дейност 11 по проект “В услуга на обществото”, изпълняван от Административен съд-Видин, в партньорство с Административен съд-Враца и Административен съд-Монтана, осъществяван с финансовата помощ на Оперативна програма “Административен капацитет” /ОПАК/, съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейски социален фонд

Предложените с настоящия доклад промени в нормативните актове са последица от дейността на административните съдилища от началото на функционирането им /01.03.2007 г./ до настоящия момент, проучените добри практики в административното правораздаване в Германия, вследствие осъществените по проекта посещения и последващи обучения на магистрати и съдебни служители в Апелативен административен съд и Първоинстанционен административен съд гр.Кобленц, както и идентифицираните, от страна на нормотворци, членове на органа за управление на съдебната власт и действащи магистрати, слабости в законодателната уредба, касаеща дейността на административните съдилища и системата на правосъдието .

За нуждите на изложението законодателството ще се обособи в три основни групи, а именно:

I. УСТРОЙСТВЕНИ ЗАКОНОВИ И ПОДЗАКОНОВИ АКТОВЕ – предложенията ще се концентрират върху Закона за съдебната власт; Правилника за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища; Етичните кодекси на магистрати и съдебни служители и други актове.

II. ПРОЦЕСУАЛНИ ЗАКОНИ – предложенията ще се концентрират върху АПК, ГПК, ЗАНН и други.

III. ДРУГИ МАТЕРИАЛНИ ЗАКОНИ .

I. УСТРОЙСТВЕНИ ЗАКОНОВИ И ПОДЗАКОНОВИ АКТОВЕ

1. Предложения за промени в ЗСВ

Целта на настоящите предложения е да се продължи процеса на модернизиране на съдебната система и системите за правна информация и по този начин да се осигури баланс между интересите на правосъдието и ефективността на съдебната система.

- относно разширяване на правомощията на ВСС за предоставяне на задължителни становища по законопроекти свързани с дейността на съдебната власт – изменение на чл. 30 от ЗСВ

Важен фактор за успешна съдебна реформа е качественият законодателен процес. През последните години законодателната дейност се характеризира с голяма динамика. Този процес има своите предимства, но и сериозни недостатъци.

Промяната в общественно-икономическите и политическите условия в държавата е основната обективна причина за изменение на съществуващи и приемане на нови закони. Появяват се нови обществени отношения, които се нуждаят от правна уредба, а други се променят и също изискват промяна на законодателството. Пълноправното членство на България в ЕС също обуславя активната законодателна дейност, защото налага съобразяването на вътрешното право с правото на ЕС.

От друга страна тази динамика на законодателния процес, води и до нестабилност на законодателството, което създава сериозни затруднения на правоприлагащите органи, несигурност в оборота, нестабилност в правния режим на фактическите отношения, а всичко това създава недоверие у гражданите и юридическите лица в българската съдебна система.

Важен елемент, който би могъл да гарантира качествен законодателния процес е при неговата подготовка да бъдат привлечени представители на правоприлагането, и по-

специално представители на съдебната власт в лицето на ВСС. Въпреки че няма право на законодателна инициатива това е орган, който най-добре познава трудностите по прилагането на действащите закони, празнотите в правната уредба.

За съжаление в повечето случаи сме свидетели на липса на обратна връзка между законодателен процес и дейност по правоприлагането, което ако се случваше би довело до знанието на нормотвореца за оценката на участващите в практиката и техните препоръки. Затова включването на правоприлагащите органи от съдебната система със задължителни становища до Народното събрание по законопроекти свързани с техните функции само би усъвършенствало законодателният процес и би гарантирало по-голяма ефективност на провежданата реформа.

За да се гарантира ефективно и качествено правораздаване, което да защитава в максимална степен правата и интересите на гражданите е необходимо да се установи ясна краткосрочна и дългосрочна държавна политика в областта на съдебната власт. Това предполага изградена система на постоянно наблюдение и оценка, осигуряваща обективна информация за състоянието на съдебната система и добра комуникация между всички заинтересовани институции, граждани и неправителствени сдружения.

Този подход, ще обезпечи не само успех на стартиралата реформа, но и безспорно ще повиши авторитета и доверието на гражданите към съдебната власт.

- промяна в чл.178, ал.1 и ал.2 ЗСВ

Според посочените разпоредби ВСС чрез жребий определя по 20 на сто от броя на свободните длъжности в съда, прокуратурата и следствените органи за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване, а процентите описани по-горе се определят поотделно за всяко от нивата в съда, прокуратурата и следствените органи.

Би могло да се помисли за промяна в посока на допълване на ал.2 или създаване на нова такава – ал.3, в която изрично да се посочи, че конкурс за първоначално назначаване на съдии във Върховните съдилища – Върховен административен съд и

Върховен касационен съд, както и за назначаване на прокурори във Върховна касационна прокуратура и Върховна административна прокуратура не следва да има.

Посочените длъжности за съдии и прокурори във върховните съдилища и прокуратури следва да бъдат заети от съдии, съответно прокурори, които отговарят на изискванията на ЗСВ за заемане на тези длъжности, но работещи в системата и съответно чрез атестиране. Тези длъжности следва да останат за заемане от работещи съдии и прокурори, за тяхното израстване в кариерата. Последното е възможност за допълнително тяхно стимулиране и поощряване, което би ги мотивирало към по-високо качество на работата им, с оглед възможностите за израстване в кариерата, които им се предоставят.

- Относно критериите за атестиране на магистрати – чл.198 и 199.

Съгласно чл.197 от ЗСВ атестирането се извършва по общи и специфични критерии за оценяване. В чл.198, ал.1 са изброени изчерпателно общите, а в чл.199 – специфичните критерии за атестиране на съдии, прокурори и следователи. Могат да се отправят препоръки за промяна в регламентацията, както на общите, така и на специфичните критерии. Така например, ал.2 на чл.198 предвижда, че при атестирането се отчита и общата натовареност на съдебния район и орган на съдебната власт, както и натовареността на съответния магистрат. Атестацията оценява работата на конкретния магистрат и върху нея не трябва да влияе общата натовареност на съдебния район и орган на съдебната власт. Това е така, защото конкретният магистрат не може да носи отговорност за обективната натовареност по райони. Това е съществен проблем и той следва да бъде решен чрез задълбочен анализ на причините за различната натовареност по райони, въз основа на който да се вземат адекватни решения за съизмеримост в натоварването – чрез окрупняване на съдебни райони, чрез корекция в щата и т.н. Може да се мисли и за други стимули /вкл. финансови/ за магистратите от по-натоварените райони. Въз основа на горното считаме, че в първата си част ал.2 на

чл.198 следва да отпадне. Същите изводи се отнасят и до втората част на тази алинея, която предвижда при атестацията да се отчита и натовареността на конкретния магистрат. Мислим, че и тази част от текста следва да бъде отменена. Съизмеримото натоварване на магистратите от един орган на съдебната власт трябва да се гарантира чрез усъвършенстване на системата за случайно разпределение на делата. В програмата трябва да е въведена еднаква натовареност на съдиите, за да се разпределят постъпилите дела равномерно, с разлика до няколко бройки.

Корекция се налага и в текста на чл.199, ал.1, т.2. Умението за водене на съдебни заседания е неприложим критерий в съдилищата, които разглеждат дела в състав, а не еднолично /въззивните дела в окръжен съд, делата в апелативните съдилища, ВКС, ВАС/. Този въпрос касае също и административните съдилища, доколкото те осъществяват касационни функции по някои категории дела.

С новия чл.209а /ДВ, бр.33/2009г./ Методиката за атестиране беше заменена от **Наредба за показателите и реда за атестиране по чл.198-201.**

Проект за тази Наредба вече е подготвен и приет от ВСС и предоставен на органите на съдебната власт, на структурите на гражданското общество, на министъра на правосъдие за мнения и предложения. Стремещт е да се отстранят недостатъците в действащата Методика за атестиране, която създаде предпоставки за уравниловка при изготвянето на комплексната оценка на магистратите и невъзможност за реално оценяване на професионалните и морални качества на магистрата.

Възможните решения, които да позволят реалистично и обективно оценяване са в следните посоки:

а/ От голямо значение за обективност и точност на оценяването е подробното и изчерпателно детайлизиране в Наредбата на **показателите** за оценяване на критериите за атестиране. Тези показатели се определят като “качествени и количествени измерители на квалификацията, достиженията и професионалната пригодност” на съответния магистрат, които са своеобразни ориентири при оценяването и обуславят

изводите за оценката по отделните критерии /чл.35 от Проекта за Наредба, изготвена от работната група към ВСС/;

б/ Помощните атестационни комисии да бъдат съставяни от магистрати от горното йерархично ниво в органите на съдебната власт по отношение на атестирания магистрат. Това ще позволи да се избегнат съществуващи зависимости и неудобство от страна на атестиращия, когато оценява “колега от съседния кабинет”;

в/ В тази връзка е възможно помощните комисии да правят само проверка на данните, анализ и обосновани изводи въз основа на тези данни за изпълнение на законовите критерии според заложените показатели, а самата оценка да се извършва от Комисията по предложенията и атестирането към ВСС;

г/ Атестирането на висшите магистрати следва да се извършва директно от Комисията по предложенията и атестирането към ВСС / предвидено е в проекта за Наредбата/;

д/ За по-голяма компетентност, обективност, както и експедитивност при оформянето на комплексната оценка от ВСС, е възможно оценката за съдия да се прави от членове на Комисията по предложенията и атестирането, които са били съдии, а на прокурори и следователи – от такива, които са били прокурори или следователи;

е/ В новата Наредба трябва да се диференцират показателите, свързани с прилагане на критерия по чл.198, ал.1, т.5 ЗСВ – “резултати от проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет”, като се отчете, че този критерий всъщност е “несамостоятелен”, а свързан с предходните: както положителната оценка, така и критиката от проверките на ИВСС, са конкретна опора за нивото на покриване на останалите, изброени в текста критерии;

ж/ В Наредбата трябва да се отграничат ясно показателите, свързани с тежестта при оценката на направените през периода поощрения или наказания, както и липсата на такива – т.б;

- относно въвеждането на електронния документ и електронния подпис в Съдебната система

В съответствие с изискванията на чл.5, ал.1 и ал.2 от ЗСВ, следва да се помисли върху следното:

Понастоящем липсва правна възможност за използване на електронния документ и електронния подпис в съдебната система и съответно в дейността на органите на съдебната власт и администрациите им и в тази насока следва да се предприемат мерки за въвеждането на електронния документ и електронния подпис. Използването им пред органите на съдебната власт на практика ще означава, че гражданите ще могат по електронен път да упражняват процесуалните си права, че Съдът ще има правна възможност по електронен път да извършва процесуални действия като издаване на актове или уведомявания, както и да се извършват удостоверителни волеизявления по електронен път.

Развитието на информационните технологии освен това дава възможност за изграждане на единен портал за електронно правосъдие, чрез който да се предостави удобство на гражданите за достъп и упражняване на процесуалните им права в електронна форма пред всички органи на съдебната система, както и да заявяват извършване на удостоверителни изявления от страна на тези органи.

Въвеждането на електронния документ и електронния подпис в дейността на съдебната система ще изисква законодателни промени, както в ЗСВ, така и в ПАРОВАС, процесуалните закони и редица подзаконови нормативни актове. Приемането на промени на законово и подзаконово равнище във връзка с въвеждане на електронния документ и електронния подпис в съдебната система ще допринесат за повишаване ефективността на работа на органите на съдебната власт и улесняване достъпа до правосъдие на гражданите и организациите, както и до ускоряване и подобряване качеството на извършваните удостоверителни изявления в електронна форма.

Съгласно последните изменения в чл.385 ЗСВ /ДВ,бр.33/2009г./ се предвижда, че ВСС извършва информационното обслужване на всички дейности в съдебната власт със съдействието на изброените там органи и институции. Част от този ангажимент на ВСС е и създаването на нормативна база и технологическа обезпеченост на въвеждането и използването на електронния документ и електронния подпис при осъществяването на процесуалните

действия от страните и съда в хода на съдебните дела, създаване на електронно досие на всяко дело, както и на единен електронен портал. Така би се обезпечил по-гъвкав достъп до правосъдие, по-бързо движение на делата, както и би се улеснило информирането на заинтересуваните лица за техния ход. За осъществяването на тези цели ВСС в момента реализира част от Проект “Обновени информационни системи за по-добро обслужване. Нормативна уредба на електронното правосъдие” който се осъществява с финансовата подкрепа на ОПАК, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ. Този проект трябва да приключи до края на настоящата година и реализацията му ще се отрази върху ефективността на работата на всички видове съдилища. Към настоящия момент изпълнителят – фондация “Право и Интернет” е представил пакет от проекти на нормативните актове за въвеждане на електронния документ и електронния подпис в съдебната система. Пакетът съдържа предложения за създаване на специална глава в ЗСВ, която регламентира правната възможност за използването на електронния документ и електронния подпис пред и от органите на съдебната власт, включително издаването на актове в електронна форма. Предложенията съдържат правила, които ще са приложими за всички видове процеси, като обезпечават гъвкав преход към преминаване към електронно правосъдие. На първо време е предвидено използването на електронния документ и електронния подпис да става след решение на ВСС, ако е налице и технологична възможност за това при съответния орган на съдебна власт. Изпълнителят на проекта е изготвил и съответни предложения за промени в Закона за електронното управление, както и пакет от подзаконови нормативни актове – Наредба за удостоверенията за електронен подпис в съдебната система и Наредба за извършване на процесуални действия в електронна форма.

- относно електронното разпределение на вещите лица.

Принципът за случаен подбор чрез електронно разпределение при разпределението на делата /чл.9 ЗСВ/

успешно може да бъде приложен и при подбора на вещите лица.

Случайният подбор на вещи лица от съответния списък, визиран в чл.396, ал.1 от ЗСВ не съдържа конкретни характеристики и в тази насока би следвало да се разработи и внедри, подобен на електронното разпределение при делата, програмен продукт. По този начин ще се елиминира субективизма при подбора на вещите лица, ще се способства за равномерното разпределение и натовареност на отделните вещи лица и ще се допринесе за по-задълбочен контрол върху дейността им.

- относно облеклото на секретар-протоколистите в открито съдебно заседание –чл.134 ЗСВ.

За повишаване авторитета на съдебната власт, за достолепието, което съдебните органи трябва да излъчват и доверието, което трябва да внушават, е важно облеклото не само на съдиите, прокурорите и съдебните заседатели, но и това на секретар-протоколистите. В тази връзка е мислимо предложение за промяна в чл.134 ЗСВ. Възможно е изрично да се предвиди, че секретар-протоколистите също са облечени в съдебно заседание със специални тоги. Възможно е обаче, по аналогия с облеклото на съдебните заседатели, да се предвиди и за секретар-протоколистите специално служебно облекло при участието им в открито съдебно заседание. Този вариант следва да бъдат доразвит чрез специална уредба в Правилника за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища.

Ако подобна промяна бъде направена, това ще доведе и до промяна в разпоредбата, регламентираща ежегодно изплащаните суми за облекло на съдебните служители. В чл.352 от ЗСВ трябва да се добави, че в тази сума са включени и средствата за тоги, респ. за служебно облекло на секретар-протоколистите.

- Относно медийната стратегия на съдебната власт.

От изключително важно значение за постигане на високо ниво на ефективност в правораздаването, отговорност на магистратите пред обществото, а оттам и повишаване авторитета на съдебната власт и общественото доверие в нея, е отношението на съдебната власт към медиите и структурите на гражданското общество, наблюдаващи съдебната система. В това отношение съдебната власт още “прохожда” и тепърва трябва да се “отваря” към обществото.

Налага се съществена промяна в подхода при определяне на връзките на всеки орган на съдебната власт с обществеността. Не са достатъчни спорадичните, некоординирани усилия в тази насока на всеки отделен съд или прокуратура. Активността на отделните административни ръководители при общуването с медиите често се изразява в натоварването на отделен магистрат с несвойствените му функции на “говорител” или в краен случай – в назначаването на “пресаташе”.

В тази насока новият ЗСВ от 2007г. в чл.358 предвижда, че “дейността на органите на съдебната власт по информиране на обществеността и по осигуряване на връзките със средствата за масово осведомяване се подпомага от пресслужби”. Те са част от администрацията на съответния орган и статутът им се урежда с Правилниците по чл. 342,ал.1 ЗСВ. В чл.16, ал.3, т.5 от ПАРОВАВАС се предвижда като отделно административно звено- част от общата администрация, изграждането на “Пресслужба и информация”, като неговия вид, численост и длъжностите в него се определят от административния ръководител на съответния орган на съдебната власт.

За да има ефективност в работата на тези звена трябва да има единна политика за насоките на дейността им. В това отношение изключително важна е ролята на ВСС, който чрез **приемането на нова Медийна стратегия** трябва да определи целите, съдържанието и очакваните резултати от връзките с обществеността и медиите. За да се постигне максимален ефект при провеждането на медийната политика и връзките с обществеността, е необходимо да се настоява за централизирано управление и координиране на медийната политика на отделните органи в съдебната система, включително чрез централизиране на щата на съответните

пресслужби.. За целта е нужно в самия ВСС да се обезпечи административен капацитет, осъществяващ единната медийна политика на съдебната власт. Това може да се обезпечи и чрез **отпадане на ограничението в чл.30, ал.3 ЗСВ** относно броя на администрацията на Висшия съдебен съвет.

Ако се възприеме пък подхода във всеки орган на съдебната власт да има разкрита такава длъжност, то е редно и във всички административни съдилища да бъдат назначени "пресаташе". По този начин ще се постигнат заложените, в медийната стратегия на ВСС, цели, потребностите на обществото и необходимостта от утвърждаване на доверието в съдебната система като цяло.

- относно правомощията на заместникът на административния ръководител.

В ЗСВ изрично следва да бъдат визирани основните правомощия на заместника на административния ръководител.

Разпоредбата на чл.168, ал.3 от ЗСВ на практика обезмисля в някаква степен съществуването на посочената длъжност, след като при необходимост със заповед административния ръководител може да възложи на определен магистрат осъществяването на част от функциите му. Освен това липсва и логично обяснение кое налага, при наличието на заместник на административния ръководител, при всички случаи на отсъствие на Председателя да се издава нарочна писмена заповед за възлагане на правомощия на заместника.

2. Предложения за промени в Правилника за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища

Предмет на дискутиране в настоящото изложение ще бъде както действащият ПАРОВАС, така и предложения от ВСС проект за нов Правилник.

- относно изискванията за заемане на длъжността „Съдебен администратор”

В проекта за нов правилник е премахнато изискването за вида специалност на завършеното висше образование за заемане на длъжността „Съдебен администратор”. Подобно разрешение не е удачно, тъй като би означавало, че на тази длъжност може да бъде назначено лице, завършило висше образование по специалност без връзка не само с правото, но и с мениджмънта въобще. Следва да се отбележи, че въвеждането на посочената длъжност, заемаща най-високо ниво в йерархията на съдебните служители, цели подпомагане на председателя в управлението, както на персонала, така и на активите на съда, поради което и изискванията към заемащите тази длъжност следва да бъдат много високи.

Освен това, според предложеното изменение за заемането на длъжността „Съдебен администратор” не се изисква дори и някакъв придобит професионален опит на същата или с подобен характер длъжност или професия, което, по изложените по-горе съображения, е важно да бъде добавено. За сравнение за заемането на длъжността „Административен секретар” се изисква минимум 5 години трудов стаж в съдебната система.

- относно детайлизиране на процедурата за провеждане на конкурс за назначаване на съдебни служители.

В ПАРОВАС следва да се въведат и правила за определянето на членовете на комисията за провеждането на конкурса за заемането на всички длъжности, с цел да се избегне субективизмът и да се гарантира откритост, прозрачност, предвидимост, което е в основата на съхранението на интегритета на съдебната институция и предразполага изграждането на доверие в съдебната власт от страна на обществеността като цяло.

- други

Удачно е в ПАРОВАС да бъде предвидено и задължително първоначално обучение на съдебни служители, с

оглед спецификата на изпълняваните от тях служебни задължения.

Както в действащия Правилник, така и в предложението за приемане на нов следва да се предвиди възможност служителите да се понижават в ранг при получаване на оценка по-ниска или равна на 4, т.е. когато „изпълнението не отговаря напълно на изискванията и е необходимо подобрене”. По този начин последните ще се стимулират постоянно да изпълняват задълженията си отговорно и при висок професионализъм.

3. Предложения за промени в Кодекса за етично поведение на българските магистратите.

Положително би било обособяване на правилата, както за професионалното поведение на магистрата, така и за личното и общественото му поведение, тъй като личният облик на магистрата е част от обществената представа за съответната институция.

Доколкото съществуват изрично регламентирани законови изисквания за заемането на длъжности в съдебната система, етичните правила, свързани с предотвратяване конфликт на интереси касаят по-скоро личния облик на магистрата и следва да намерят приложение именно там, а не като изрични етични правила. Следва да се посочи, че „Конфликтът на интереси” е правен институт, а не норма за етично поведение.

Би следвало и към административните съдилища да се предвидят Комисии за професионална етика, с оглед възложените им функции.

4. Предложения за промени в Етичен Кодекс на съдебните служители.

Във връзка с отношението към гражданите, в Глава „Втора”, Раздел V следва да залегнат: Достъпност, вежливо отношение към гражданите, компетентно обслужване, като демонстрира професионална отговорност и умения за

изслушване, търпимост и уважение към проблемите и потребностите на гражданите.

В Глава „Втора”, Раздел VI „Взаимоотношения между съдебните служители и съдебните служители на ръководни функции” е редно да се допълни, че при осъществяване на дейността си, съдебният служител може да дава мотивирани предложения за подобряване качеството на работа, в т.ч. за повишаване мотивацията за работа, както и да предприема мерки за излизане извън анонимността при осъществяване на задълженията си.

II. ПРОЦЕСУАЛНИТЕ ЗАКОНИ определят правилата за функциониране на системата на правораздаването.

Приетия през 2006 г. АПК уреди в детайли производството по административни дела и предвиди създаването на първите специализирани съдилища в България - административните съдилища, като правораздаващи изключително в тази материя.

1. Предложения за промени в АПК

Приетия през 2006 г. АПК е първият законодателен акт, който кодифицира материята свързана с административното производство. Волята на законодателя за неговото приемане се обуславя преди всичко от необходимостта за утвърждаването на върховенството на закона като най-сигурната гаранция за защита на правата и интересите на гражданите при контактите им с администрацията, както и да се постигне по-опростена, по-бърза, по-достъпна и по-разбираема за гражданите административна процедура. Съществено условие за повишаване качеството на администрацията и качеството на съдебния контрол върху администрацията е налагането на единна и отчетлива правна рамка за осъществяване функциите на системата на административното правосъдие. Административното правосъдие допринася за точното и законосъобразно прилагане и изпълнение на законите. Постигането на тази цел минава през установяване на единна

система от процесуални правила за издаване и контрол върху актовете на администрацията, както и съдейства за защитата на субективните права и интереси на гражданите. Кодифицирането на материята свързана с административния процес води и до повишаване качеството на административните услуги и въздействия върху съзнанието и професионализма на административните органи и служители за утвърждаване на законността в тяхната работа.

АПК уреди цялостно и в пълнота производството по административни дела и предвиди създаването на административни съдилища, като осъществяващи предимно първоинстанционна правораздавателна дейност по административни дела. Ефективността при прилагането на правните норми може най-добре да бъде проверена в практиката на административните съдии. Именно в процеса на правораздаване са констатирани някои недостатъци в нормативната уредба, които затрудняват магистратите и водят до противоречива практика, както между съдиите в един административен съд, така и между отделните административни съдилища. Това налага да бъдат предложени някои промени в разпоредбите му.

- Производства, касаещи оспорването на административните актове по административен ред:

Правото на оспорване е правна възможност на лицата за защита на субективните им материални права, свободи и законни интереси, когато в административното производство те са засегнати от издадения административен акт. Предоставената правна възможност за оспорване на административния акт - подаване на жалба или протест в административното производство, налага извода, за установяване на диспозитивното начало при образуване на производството за оспорване по административен ред. То се състои в обусловеността от защита и волята на субекта, легитимиран да я търси. Поради тази причина лице което не е засегнато от административния акт, няма да разполага с такова право, защото той няма правен интерес от обжалването. Законодателят използва понятието – интерес отчитайки

обстоятелството, че оспорването по административен ред е предвидено като форма за контрол не само за индивидуални, но и за общи административни актове. Следователно за възникването на това право е достатъчен фактът на засягането, т.е. на ограничаване на правната сфера на подателя на оспорването. Интерес да упражнят публичното си субективно право да инициират производството по оспорване на административни актове имат лицата на които с акта се прекратяват или ограничават субективни права или свободи. Такива са заинтересованите лица, които са придобили качеството „страна“ в производството и те реализират това свое право чрез подаване на жалба до съответният компетентен административен орган.

Наред с общата процесуална легитимация на заинтересованите лица, като носител на това право за образуване на производство за оспорване по административен ред има и прокурора, който го реализира чрез подаване на протест.

Заинтересованите лица могат да основават в жалбите си съображения свързани, както с незаконосъобразност, така и с нецелесъобразност на акта. Прокурорът може да оспорва само законосъобразността на административният акт. Тази разлика произтича от интереса, който се преследва и причините които го обосновават. Заинтересованите лица са тези които са засегнати от акта, прокурорът в това му качество не може да бъде засегнат от административния акт. Той придобива качество на страна или участник в производството във връзка с изпълнение на задължението да следи за спазване на законността.

Тъй като в правната литература въпросът дали прокурора е страна в административното производство или е само представител на държавата е дискуссионен, би било удачно да се уточни чрез законова промяна от кой момент започва да тече за него срока за протестиране в хипотезата на чл.84 от АПК, *тъй като той не е участвал в производството по издаване на административния акт и съответно актът не му се съобщава.*

- Относно родовата подсъдност.

Съгласно чл.132,ал.1 АПК на административните съдилища като първа инстанция са подсъдни всички административни дела, освен тези, за които изрична законова норма предвижда родова подсъдност на Върховния административен съд. За разлика от гражданските дела, ВАС съчетава както компетенции на първа инстанция, така и касационни функции поради съществуващата двустепенна йерархична система на органите, компетентни да решават административноправни спорове /само по изключение в тази йерархия участват и общите районни съдилища/. Така освен в изрично посочените в чл.132,ал.2, т.т.1-7 АПК хипотези, според препращащата норма на т.8, на ВАС като първа инстанция са подсъдни и “оспорванията срещу други актове, посочени в закон”. Широкият кръг на тези хипотези /става дума за уредба в 28 действащи закона/, освен че води до натоварване на ВАС с несвойствени функции, пречи на този съд да се съсредоточи върху функциите си на съд, който освен да правораздава по конкретни дела, е призван да “осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване /чл.125, ал.1 Конституцията/. Тези правила нарушават и баланса между правомощията на административните съдилища и ВАС и пречат да се утвърди истинската роля на административните съдилища като първа инстанция в административното правораздаване.

В тази насока следва да се помисли за **отмяната на чл. 132, ал.2, т.8** и създаването на **нова ал.3** със следното съдържание :

“ В специални закони може да се допуска оспорване на други актове пред Върховния административен съд само в изключителни случаи, когато особено важни обстоятелства налагат това” . Същевременно трябва да се предприемат промени в тази от съществуващите 28 закона, за които след внимателна преценка се стигне до извода, че трябва да предвиждат родова подсъдност на съответния административен съд. Ако сред тях са напр. Закона за обществените поръчки и Закона за защита на конкуренцията, при които оспорването на актовете на Комисията за защита на конкуренцията би довело

до съсредоточаване на оспорванията пред Административен съд - София град /с оглед правилата на местната подсъдност/, възприемането на подхода за децентрализация на първоинстанционното разглеждане на делата следва да бъде и кадрово обезпечено. От друга страна, сред съществуващите закони има и такива, за които може да се прецени, че отговарят на условието по предлаганата нова ал. 3 на чл.132, поради което трябва да се запази подсъдността пред ВАС - става дума напр. за Закона за избор на Велико народно събрание, Закона за концесиите и др.

- Относно призоваването

Поставяните в хода на съдебното производство по административни дела въпроси и затруднения в приложението, се отнасят предимно до материята на призоваването. В дял III от АПК "Производство пред съд" на него е посветена част от глава девета – Тя съдържа общи разпоредби, приложими за производството при съдебното оспорване като цяло.

Съгласно последната разпоредба на тази глава – чл.144 от АПК – за неуредените в този дял въпроси се прилагат разпоредбите на ГПК.

Препращането е традиционно познато и приложимо средство на юридическа техника в гражданското право. Препращащата норма е несамостоятелна правна норма, която посочва хипотезите, при които следва да важи друга правна норма, визирана в препращащата. За да е уместно, използването на препращащи норми трябва да е умерено и ограничено по обхват. То трябва да се ограничава до конкретни правила за поведение, а не до цели глави, раздели или дялове в закона. В противен случай все едно законодателят се отказва от регламентация, защото препращането не може да съобрази в достатъчна степен спецификата на материята, която урежда чрез препращане. Безспорно е, че гражданското и административното правораздаване разкриват общи белези – например както гражданското, така и административното право регулират първични, правомерни отношения между правните субекти, а оттам – и гражданският, и административният процес целят възстановяване на законосъобразното развитие на

накърнените първични правоотношения. Но все по-динамично развиващите се обществени отношения слагат отпечатък и върху растящото разнообразие на материалните правоотношения от двата вида, а това неизбежно налага и нарастваща специфика при уредбата на процесуалните отношения. Това определя и нуждата от създаването на специфични, самостоятелни правни норми и използването на препращащи норми само за отделни, конкретни случаи.

Новият ГПК от 01.03.2008 г. преформулира процесуалните принципи по граждански дела и съотношението между тях, въведе концентрационното начало при упражняването на правата, въведе нови процесуални институти при разглеждането на гражданските дела и атакуването на съдебните актове. Промяната постави и редица въпроси относно субсидиарното му прилагане – в това число и при призоваването. Разпоредбите на ГПК уреждат и един изцяло нов начин за връчване на съобщения и призовки, а именно връчване чрез залепване на уведомление, подробно уредено в чл.47 от ГПК. Тази разпоредба регламентира подробно кога е допустимо, при какви обстоятелства и как се извършва този вид връчване и какви са последиците от него. Ето защо беше неизбежен спорът в практиката на административните съдилища относно приложението на тази разпоредба в административното производство – могат ли да се призовават по този начин заинтересованите страни по административно дело. Неизбежна беше и различната практиката.

Като се отчита спецификата на административното правосъдие, както и спецификата на новите способи за призоваване в ГПК, по-скоро се налага изводът, че призоваването на страните по административни дела следва да се уреди изцяло от разпоредбите на АПК, като за неуредените към настоящия момент случаи се добавят нови алинеи на чл.137 от АПК. Препращането следва да се ограничи до конкретен текст или алинея. Този подход отчита значимостта на редовното призоваване на страните в съдебното производство като важно процесуално действие, гарантиращо правото им на защита в процеса. Прилагането на неадекватни, несъотнесими правни норми относно призоваването, би довело

до ограничаване на процесуалните възможности на страните и другите участници в процеса. Такова призоваване често би било нередовно и би било основание за отмяна на постановления съдебен акт поради нарушаване правото на участие, което от своя страна води до забавяне решаването на спора. Бързината на решаване на делата е един от критериите за добро правораздаване. С изчерпателното уреждане на института на призоваването по административни дела би се подобрила и бързината на приключване на производствата пред съда.

Във връзка с призоваването и съобщенията, възниква и въпросът за назначаването на особени представители на призованите чрез Д.В. например страни, или тези чиито съобщения се връчват по реда на чл.47 от ГПК – чрез залепване на уведомление. Следва да се прецени необходимо ли е назначаване на особен представител на тези страни /заинтересовани страни или ответници / и утежняването с разноси на жалбоподателя или ищеца, при прекратяване на производството по делото, поради оттегляне на жалбата или иска, или поради оттегляне на обжалвания административен акт. Назначаването на такъв особен представител при посочените по-горе хипотези, от една страна утежнява положението на жалбоподателя / ищеца, а от друга – оказва влияние върху бързината на производството – т.е. забавя същото, като в посочените по-горе случаи е и безпредметно, поради липса на правен интерес за посочените лица.

Може да се приеме и друг подход при изменение в разпоредбите на чл.137 АПК. Призоваването следва да е част от единната връзка между гражданин и държава, както е упражняването на изборителното право и плащането на данъчни и осигурителни задължения. След като българския гражданин има регистриран постоянен адрес (т.е. не може да има български гражданин с документ за самоличност без постоянен адрес), а по силата на разпоредбата на чл.98 от Закона за гражданска регистрация, лицето само избира къде да бъде постоянния му адрес т.е. къде да е вписано в регистрите за населението, то съобразно с разпоредбата на чл.99 от ЗГрР, при промяна на настоящия си адрес (различен от постоянния), лицето е длъжно в 30 дневен срок да заяви промяната. Невъзможността едно лице да бъде призовано на постоянния си

адрес в продължение на 1 месец (взаимствано от разпоредбата на чл.50, ал.1 от ГПК отм.), следва да води до определена санкция за това лице като нарушител на задълженията му по правната връзка с държавата. Санкцията (в смисъл на процесуална тежест) за лице, което не е заявило такава промяна на адреса, различен от постоянния, следва да бъде прилагане на призовката към делото и прилагане от съда на законовата фикция, че лицето е редовно призовано, без да е необходимо призоваването му чрез Държавен вестник, назначаване на особен представител (чл.48, ал.2 от ГПК във връзка с чл.144 АПК) и прочие спънки в процеса. Правото на защита не би било нарушено, тъй като както се отбеляза, такова лице вече ще е нарушило разпоредбите на чл.98 и чл.99 от ЗГрР. Такова решение на закона би било адекватна санкция за тези лица, неизпълнили публичното си задължение, при евентуално съдебно производство.

- Относно приложението на предварителното изпълнение.

Въпросът за спиране на предварителното изпълнение на административния акт, допуснато по силата на закона, поражда проблеми, поради законодателна непълнота и води до различно тълкуване в практиката и смесване на прилагането на текстовете на чл.60 и чл.166 от АПК, както като материални предпоставки, така и като процесуален ред. АПК следва да регламентира по-подробно материята, касаеща тази хипотеза на предварително изпълнение, тъй като броят на законите, които допускат предварително изпълнение на административния акт е голям, административните органи често задържат жалбите срещу актовете и често насрочването на открито заседание и предварителното призоваване на страните за него обезсмисля произнасянето по спирането.

- Относно приложението на институтите на споразумението и медиацията в административния процес и по-точно в производството пред съд.

С въвеждането на института на споразумението пред Съда – в чл.178 от АПК е дадена възможност за приключване на административното производство по най-добрия и благоприятен за страните начин, от една страна – при условия одобрени от всички страни в процеса, а от друга страна – по най-бързия начин, с оглед по-бързото приключване на производството. Споразумението е алтернатива на съдебното решение, която измества съдебния орган от ролята му да установява действителното правно положение. Спорът се урежда по волята на страните, а Съдът издава определение, с което потвърждава или отказва потвърждение на сключеното споразумение. Институтът на споразумението е полезен, защото премахва спора не само от обективна, но и от субективна страна и създава нормален климат за бъдещото развитие на отношенията между страните. Споразумението в административното правораздаване е мислимо при оспорване на индивидуалните административни актове, защото тук приликата с гражданското правораздаване е най-силна и общественият интерес позволява спорът да се уреди по волята на страните.

Идеята, макар и добра към настоящия момент е неприложима. Необходимо е да се въведат разпоредби, които да направят института на споразумението реално приложим, чрез активната роля на Съда и задължението му за извършване на процесуални действия за стимулиране на страните при използването на споразумение, медиация или други способи за доброволно уреждане на спора по образа на уредбата в ГПК – например: чл. 140, ал.3; чл.145, ал.3; чл.149,ал.1.

В тази насока може да се помисли и за заплащането на по-ниски държавни такси при приключването на делата по този ред

Административното правораздаване на Германия широко прилага медиацията, като способ за решаване на споровете. С приложението на последната, голяма част от производствата пред Съда приключват със споразумение, което спестява време на съда и страните, както и средства, също на съда и страните. Като медиатори в процеса пред съда, участват самите съдии. Въвеждането на този институт, като средство за решаване на спорове в административните съдилища би било

удачно изменение в административния процес и то във връзка с разпоредбата на чл.178 от АПК, чрез създаването на нов текст чл.178а или чл.177а в АПК.

Приложимостта на способа на медиацията и в административния процес ще наложи промени и в Закона за медиацията.

- Относно обнародване на съдебното решение за отмяна на нормативен акт.

В чл.194 от АПК се урежда обнародване на съдебното решение, постановено в производството по оспорване на подзаконови нормативни актове. То може да бъде акт на първата инстанция, който не е обжалван в законовия срок, или акт на второинстанционния съд. Подлежи на обнародване съдебното решение, с което се обявява нищожност или подзаконовият нормативен акт се отменя. Законът предвижда, че обнародването се извършва по начина, по който е бил обнародван актът. Уредбата не дава отговор на въпроса относно органа, компетентен да осъществи самото обнародване. Не може да се приеме, че това следва да е органът, който го е издал, защото той няма правен интерес от това. Налага се изводът, че компетентен да предприеме действия по обнародването е Съдът, постановил съдебното решение – още повече, че именно с момента на обнародването законът свързва и влизането на решението в сила.

За да се избегне противоречива практика би следвало изрично да бъде посочен субекта и срокове за предприемане на действия по публикуването.

- Относно исковото производство в АПК.

АПК съдържа уредба и на някои искиви производства – това са: субсидиарните искиве за установяване съществуването или несъществуването на едно административно право или правоотношение /чл.128, ал.2 /; исковите за обезщетения за вреди, причинени от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица/чл.203-чл.207/;

отрицателните установителни искове относно задължение, предмет на изпълнение административния съд/чл.292, чл.293/.

Производствата, образувани на основание на тези разпоредби, разкриват исков характер. Процесуалните действия на Съда и страните в едно исково производство, по правило са уредени в ГПК. За първия от посочените искове, чл.144 съдържа препращане към нормите на ГПК. За останалите такава разпоредба липсва. Поставя се въпросът за приложението на ГПК и в тези случаи. Новия ГПК, в сила от 01.03.2008 г., значително промени общия исков процес, който съществено се различава от исковия процес по действията към момента на приемане на АПК граждански процесуален кодекс. Вследствие на това възниква въпросът относно приложимостта на новите норми и институти при разглеждане на предявените пред административен съд искове. Практиката на съдилищата е различна. С оглед на това е наложително конкретизиране в АПК с изрична правна норма кои от нормите, уреждащи исковия процес в ГПК са приложими и кои не. С тази конкретизация ще се внесе яснота за гражданите и съда и ще се преодолее противоречивата практика на съдилищата.

Друг проблем в исковото производство по чл.203 от АПК е дали участието на прокурор е задължително, по който въпрос също има противоречиви становища. Едната теза е, че предвид разпоредбата на чл.10,ал.1 от ЗОДОВ - участието му е задължително, а според другата – тази на АПК, участието му не е задължително. Последният акт - АПК, е нормативен акт от по-висока степен и при противоречия със закона са приложими неговите разпоредби. В тази връзка би могло с нова ал.2 на чл.205 от АПК тази неяснота да бъде отстранена, като изрично се посочи задължително ли е участието на прокурор.

- Промени в гл.18-та „Административни нарушения и наказания”

За ефективността на административния процес е особено важно да се гарантира издаване на административните актове, своевременното произнасяне по подадените жалби или протести срещу тях, както и изпълнението на влезлите в сила съдебни решения. Елемент от създаването на такива гаранции е

и уредбата в глава 18-та АПК, уреждаща санкциите при извършването на такова нарушение. За неизпълнение на актовете на съда чл.304 АПК предвижда налагане на съответно наказание, като процедурата е уредена в чл.306.

Уредбата в чл.306 не е изчерпателна и не дава отговор на важни въпроси, от които зависи нейната приложимост. За да бъде ефективна предвидената в закона санкция и да се обезпечи налагането ѝ, което би стимулирало административните органи да изпълняват съдебните решения, е нужно в закона да се уредят следните въпроси:

а/ за легитимацията на органа, който следва да сезира съда относно неизпълнение на решението и може ли Съдът да се самосезира.;

б/ за вида на акта, от който произтича неизпълненото задължение, дали може да е разпореждане и определение, постановено в хода на процеса, или се касае само до съдебно решение по същество на спора.

в/ допустимо ли е обжалване на отказа за налагане на наказание и кой би бил активно легитимиран.

Удачно би било да се даде възможност и на съдията-докладчик да санкционира, съответната страна за неизпълнение в срок на съдебното разпореждане. Разпоредбите на чл.302 и сл. от АПК третират само неизпълнението от страна на длъжностни лица, но страни по делата са не само длъжностни лица.

Нормативното регламентиране на тези въпроси ще доведе до яснота при прилагането на разпоредбите относно санкцията при неизпълнение на актовете на Съда и е гаранция за защита правата на гражданите, за които има влязъл в сила благоприятен съдебен акт, относно неговото своевременно изпълнение. Все още масова е практиката на административните органи да не изпълняват съдебните решения, които не са в техен интерес. Прецизирането на тези норми и засиленото им прилагане ще стимулира органа към своевременно и точно изпълнение на актовете на съда, което от своя страна ще доведе до защита интересите на гражданите, а от там и до повишаване доверието на обществото в съдебната система.

- Други промени

Качествено ново предложение за промяна в АПК, Кодекса на труда, Закона за местното самоуправление и местната администрация и Закона за държавния служител също е свързано със случаите, когато се констатира неизпълнение на съдебен акт. Това неизпълнение да има за последица не само глоба за съответния административен орган, респективно виновното длъжностно лице (твърде слаба и неефективна санкция, особено за определени органи в местното самоуправление, които оперират с големи парични потоци и си позволяват демонстративно да раздават парични средства на ръка на определени социални слоеве от населението – конкретни примери от обективната действителност в района на един от съдилищата по проекта), но същия/ите да бъдат отстранявани от длъжност (при колективните органи – представляващия ги) по предложение на съответния първоинстанционен съд, чийто влязъл в сила съдебен акт не е изпълнен в срок. Този процесуален институт би бил достатъчно ефективен и би действал превантивно и на други органи и длъжностни лица. Обосновката на такъв правен институт може да се търси в държавния суверенитет и обществения договор, които възлагат на съдилищата да правораздават въз основа на закона и в интерес на обществото (съдебните актове се издават “В името на народа”). Неизпълнението на влезлите в сила съдебни актове от държавен служител или длъжностно лице, се разглежда като неизпълнение на кръга от функции на държавната служба. Тази държавна служба някои автори разглеждат като един публично-правен мандат, характеризиращ се с възлагане от страна на държавата/общината на изпълнението на функции по осъществяване на изпълнително-разпоредителната дейност на държавата. Следователно неизпълнението на съдебния акт е отказ от подчинение на правния ред, установен с обществения договор от една страна, а от друга страна е неизпълнение на функциите на публично-правния мандат. Действително тази идея би срещнала много противници, но обществените условия за нейното осъществяване са създадени и съществуват

вследствие на прехода от тоталитарно общество към демократична държава.

Във връзка с ефективното събиране на глобите налагани от съдилищата може да се помисли за създаването на нов изпълнителен орган в рамките на Главна дирекция „Охрана” към МП. Този орган, условно наречен „съдебен пристав”, да има правомощия по събиране на наложените глоби от органи на съдебната власт по АПК, (ГПК, НПК – от съответните граждански съдилища) и ЗСВ. Считаме, че горното не би довело до натоварване на щата на дирекцията, която разполага с достатъчно ресурс – кадрови и организационен да поеме и тази функция. Смисълът на предложението е глобите, наложени от съдилищата да се събират и внасят в бюджета на съдебната власт бързо и ефективно, което ще има отражение и досежно специалната и генерална превенция. Ноторно е, че към момента органите на АДВ (самите те в организационна и структурна безпътица след последните изменения на ДОПК), а и дълги години досега, въз основа и на вътрешно-ведомствени актове, указващи им да събират основно големи публични задължения от данъчно-облагателни актове в размер на десетки и стотици хиляди лева, не събираха ефективно тези съдебни глоби (в размери от 50 до 2000 лева по АПК; от 50 до 1200 лева по ГПК и от 50 до 3000 лева по ЗСВ), което обезсмисля целия процесуален санкционен институт на глобите.

2. Предложения за промени, отнасящи се до правомощия на административните съдилища като касационна инстанция /ЗАНН /

В някои хипотези административните съдилища действат като касационна инстанция. Така е при обжалване на решения на районен съд, постановени в производство по обжалване на наказателни постановления.

Според чл.63, ал.1 от ЗАНН решението на районния съд подлежи на обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в НПК, но не по реда на НПК, а по реда на глава 12 от АПК, регламентираща касационното

производство по административни дела. Така **чл.63 ЗАНН** противоречи на **чл.84 ЗАНН**, в който е предвидено, че в производството пред съда се прилагат разпоредбите на НПК, доколкото в самия ЗАНН не са предвидени специални правила. Това противоречие следва да бъде отстранено.

Корекция се налага и в **чл. 73 ЗАНН**, уреждащ възобновяването на административно-наказателно производство. В текста е останала подсъдността на производството по възобновяване пред съответния окръжен съд, без да се отчита че подсъдността на касационните производства е преминала към административните съдилища, считано от 01.03.2007 г. Доколкото в другите процесуални закони възобновяването на едно приключило производство се осъществява централизирано, / вж. напр. отмяната на влязло в сила решение по чл.303 и сл. ГПК/, редно е и производството за възобновяване на административно-наказателното дело да се осъществява от този съд, който е бил последната, касационна инстанция по спора – т.е. съответния административен съд.

Кодифициране на административно-наказателната материя в един нов Административно-наказателен кодекс детайлно ще дефинира понятията, институтите, основанията за обжалване (оспорване) на актовете по реализиране на административно-наказателната отговорност, процесуалния ред за провеждане на съдебен контрол пред двете съдебни инстанции. Също така дефиниране на правата и задълженията на наказващите органи, в т.ч. и определяне, кога не се налагат наказания при маловажни случаи /Ахилесовата пета на административно-наказващите органи, които дори при очеводно наличие на предпоставките на чл.28 от ЗАНН, налагат наказания дори към максимума на предвиденото в закона /. В практиката почти не се среща случай на прилагане на чл.28 от ЗАНН от страна на наказващ орган и детайла законодателна уредба в тази насока ще уреди предпоставките досежно този институт.

III. ДРУГИ МАТЕРИАЛНИ ЗАКОНИ

1. Предложения за промени в ЗУТ

Необходима е промяна в чл.215, ал.4 от ЗУТ, според който като страна в производството по обжалване на административния акт се призовава юридическото лице, от чието име се издава акта. Посоченият текст е в противоречие с АПК, според който като страна винаги се призовава административният орган, издал административния акт. Предложението е във връзка с уеднаквяване на текста с общия принцип в АПК.

2. Предложения за промени в ЗДв П

Основният вид касационни производства по ЗАНН са тези във връзка с издадени наказателни постановления за нарушения на ЗДвП, най-често за превишена скорост. Противоречия в тълкуването на правните норми е на лице, както от административно наказващия орган, така и от районния съд, разглеждащ обжалването като въззивна инстанция и от касационния съд. Разлика в тълкуването е налице и от различните административни съдилища. За преодоляване на този проблем е необходимо конкретизиране в някой от разпоредбите.

Недостатъчно точна е разпоредбата на ал.2 на чл.189 ЗДвП. Необходимо е в същата да се допълни, че редовно съставените актове по този закон имат доказателствена сила до доказване на обратното, но само в производството пред административно-наказващия орган, каквото е и становището, изложено в тълкувателното решение, издадено в тази насока. Въпреки тълкувателното решение, наложително е включването на това допълнение, тъй като много от АНО не са запознати с него и по този начин, базирайки се на собственото си тълкуване на тази разпоредба пропускат да представят доказателства пред районния съд за установяване на фактите, констатирани в АУАН, което често води до отмяна на НП, респективно решението на районния съд.

Противоречиво тълкуване е налице и на разпоредбата на ал.7 на чл.189 от ЗДвП. Становището на част от съдиите в районните съдилища е че за да са годно доказателствено средство в административно-наказателния

процес снимките, видеозаписите и разпечатките следва да са събрани по реда за събиране на веществени доказателства, уреден в НПК. След като този ред не е спазен се приема, че не са годно доказателствено средство и на това основание се отменя Наказателното постановление. Това становище не се споделя от някой от административните съдилища, действащи като касационна инстанция, при което се стига до отмяна на решенията на РС, постановени в този смисъл. Въпреки не малкия брой на такъв вид решения, съдиите от РС не възприемат практиката на АС и поддържат своята теза, считайки я за правилна.

По този начин възниква конфликт между съдилищата, а от друга страна се стига и до неяснота за административно-наказващия орган коя в действителност е истината и дали работата му, базирана на разпоредбата на чл.189, ал.7 от ЗДвП относно събирането на доказателства не е безсмислена.

За преодоляване на противоречивото тълкуване е наложителна промяна и в тази разпоредба, която недвусмислено да сочи, че изброените в нея доказателствени средства са годно доказателство в съдебното производство, без да е необходимо при събирането им да е спазен реда за събиране на веществени доказателства, предвиден в НПК.

Само по този начин би се уеднаквила практиката на районните и административните съдилища при прилагането на тази разпоредба и би се преустановила отмяната на множество наказателни постановления за иначе доказани нарушения.

3. Предложения за промени в Закона за медиацията

Както бе посочено и по-горе в настоящото изложение медиацията, като способ за решаване на спорове е въведен и намира широко приложение в административното правораздаване в Германия, като в нея като медиатори участват самите съдии. Във връзка с предложените от нас промени в АПК съответни такива следва да бъдат направени и в Закона за медиацията, който е специалният такъв, уреждащ материята за медиацията. Измененията би трябвало да бъдат в насока във

връзка с решаване на правните спорове в административните съдилища чрез използване на медиацията, като се предвиди възможност на съдиите от тези съдилища да бъдат медиатори по дела, по които страните изразяват желание. Предимствата при разрешаването на споровете по този начин са очевидни, тъй като би се повишила ефективността и бързината на правораздаването, предвид възможността за увеличаване на броя на приключилите със споразумения дела.

4. Предложения за промени в Закона за адвокатурата

Проблем в работата на съда представлява различното тълкуване на разпоредбата на чл.31 от Закона за адвокатурата от адвокатите и от магистратите.

Според тълкуването на адвокатите на всеки адвокат следва да бъде предоставен достъп до делата само след представяне на адвокатска карта. Според магистратите, за да има достъп до конкретно дело адвокатът, освен че следва да удостовери това си качество с адвокатска карта е необходимо да е упълномощен от една от страните, чрез приложено по делото или представено в момента на справка пълномощно. Вследствие на тези различия се стига до чести конфликти между съдебните служители и адвокатите. Този проблем би могъл да бъде разрешен единствено чрез промяна на чл.31 от ЗА, като в същия изрично се предвиди, че достъп до делата имат само тези адвокати, които са упълномощени от някоя от страните. Не следва да има друго разрешение на този въпрос, тъй като само страните по делото са тези, които могат да определят и да упълномощат адвокат, който да ги представлява или извършва други процесуални действия по делото им. По този начин не се ограничават нито правата на страните, нито на адвокатите. За да реши да се запознае с едно дело адвокатът би трябвало да е уведомен за образуването му от някоя от страните. При това уведомяване не съществува пречка за писмено упълномощаване за запознаване с делото, още повече че в чл.6, т.3 от Наредба №1 за минималните размери на адвокатските възнаграждения е предвидено заплащане на възнаграждение за проучване на дело и даване мнение по него

в размер на 60 лева и в никой случай това запознаване не се извършва безплатно. Предоставянето на делата на адвокати без пълномощно освен че би нарушило правата на страните, стимулира адвокатите да укриват част от доходите си, а от там и дължимите данъци и осигурителни вноски, което не следва да бъде стимулирано от Съда, който е призван да защитава интересите както на гражданите, така и на държавата.

По тези съображения предложеното тук изменение е наложително.

5. Предложения за промени в Тарифа № 1 към закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и министерството на правосъдието.

След приемането на новия ГПК, в сила от 01.03.2008 г. бяха отменени разпоредбите от Тарифа №1 към Закона за държавните такси, отнасящи се до таксите по граждански дела. С ПМС 38/2008г. беше приета Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по ГПК. В Тарифа №1 останаха непроменени държавните такси по административни дела. В сравнение с държавните такси по граждански дела те са единствено прости такси и доста по-ниски по размер.

Безспорно ниските размери на Д.Т. правят достъпно административното правосъдие до обикновените граждани, но също така ангажира Съда с множество немотивирани и безсмислени обжалвания, при които гражданите търсят правна консултация, излагат недоволство, поставят въпроси или излагат становища. При това положение достъпността до административно правосъдие на всеки един гражданин се оказва за сметка на Съда, който е натоварен с множество недопустими жалби от посочения по-горе вид.

Предвид изложеното неизбежно се налага увеличаването на тези такси.

Това не би засегнало интересите на гражданите и юридическите лица. На първо място, ако гражданите са с ниски доходи, те са защитени чрез правните възможности за освобождаване от такса. На второ място, могат да се разширят

предвидените възможности, при които държавна такса не се дължи от гражданина или ЮЛ, когато оспорва акта на администрацията. Възможно е да се предвиди таксата да се заплаща в края, с оглед изхода на делото - т.е. гражданинът и ЮЛ ще трябва да я платят само когато жалбата им срещу административния акт не бъде уважена. Мислимо е при оспорването на административния акт в началото да се плаща проста такса, а в края на процеса да се определя окончателна пропорционална на материалния интерес такса.

Следователно, увеличаването на държавната такса по административни дела, както и гъвкавото приложение на прости и пропорционални такси, а също и разпределяне на плащането в началото и в края на процеса, не би ограничило достъпа на гражданите до правосъдие.

Увеличение на таксите по административни дела се налага и въз основа на увеличаващата се цена на административните дела.

Би било разумно да се предвиди и намален размер на таксата при постигане на споразумение между страните – така биха станали по-реалистични и очакванията за такова приключване на делата.

В заключение, винаги трябва да се държи точна сметка за баланса между необходимостта от законови промени и преодоляването на неясноти и непълноти в закона чрез тълкувателни решения, респ. чрез прилагане на аналогията на закона и на правото. Законът е основен регулатор на обществените отношения, но той съдържа застиналата, обобщена воля на законодателя.

За да се отговори напълно на потребностите на обществото, изискващо ефективна съдебна система за защита на нарушени права, е необходимо законодателството така да е уредено, че да защитава в максимална степен гражданите и юридическите лица при възникнали спорове.

По този начин ще се повиши и доверието на обществото в съдебната власт - призвана да работи в негова услуга.

ИЗГОТВИЛИ:

/ проф. А.Мингова,
член и представляващ ВСС/

/ Нина Чилова,
Асистент в ЮФ на УНСС/

/ Антония Генадиева,
Заместник-Председател на
Административен съд-Видин/

/ Силвия Димитрова,
Председател на АС- Враца/

/ Момчил Таралански,
Председател на АС-Монтана/