

---

**СТАНОВИЩЕ**

**относно проекта за Закон за изменение и допълнение  
на българския Административнопроцесуален кодекс**

---

**International Fiscal Association  
Клон България**

Тел.: 0884 580 735  
Имейл: [chairman@ifa-bulgaria.com](mailto:chairman@ifa-bulgaria.com)

София 1000  
Ул. „Хаджи Димитър“ 12

## СТАНОВИЩЕ

### относно проекта за Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс

С настоящото бихме искали да изразим становището на българския клон на Международната фискална асоциация („IFA“) относно законопроекта за Закон за изменение и допълнение („ЗИД“) на Административнопроцесуалния кодекс („АПК“), внесен от група народни представители, сигнатура 554-01-167.

IFA е неправителствена и несекторна организация, създадена през 1938 г. със седалище в Холандия. Организацията обединява признати европейски професионалисти в областта на публичните финанси и данъчното облагане, включително представители от академичните среди, практикуващи професионалисти и представители от публичната администрация. Основни цели на организацията и на нейния български клон са изучаването и осигуряването на прогресивно развитие на международното и сравнителното право в областта на публичните финанси, с фокус върху международното и сравнително фискално право и финансовите и икономически аспекти на данъчното облагане. IFA е сред основните неправителствени партньори на Европейската комисия в горните области, с клонове в 67 страни, сред които са почти всички държави – членки на ЕС. Българският клон на IFA беше създаден през 2014 г., като работи за постигане на целите на организацията и за разпространяването, и популяризирането на най-добрите практики в областта на фискални решения.

По-долу сме отбелязали редица обезпокоителни за нас аспекти на внесения ЗИД на АПК, засягащи обжалването на актове на публичната администрация, включително и такива, свързани с данъчни и фискални въпроси. По-специално, нашите съображения включват следните аспекти на внесения законопроект:

1. На първо място, бихме искали да изтъкнем обстоятелството, че ЗИД на АПК предвижда значителни промени в сега действащия АПК. При внасянето на този законопроект, в двата му варианта (първият от които беше изтеглен от вносителите), не беше извършено **обществено обсъждане**. Такова обществено обсъждане е задължително за сериозни ревизии на основни закони, като би следвало да обхване правозащитните организации (предвид обстоятелството, че редица от предлаганите промени накърняват правото на достъп до съд или засягат съществени аспекти на правната сигурност), професионалните организации на лица, практикуващи в областта на административното право, академичните среди, съдийските съсловни организации, бизнес организациите. Промените, предвиджани в ЗИД на АПК, засягат основни човешки права, гарантирани от Хартата за основните свободи в ЕС и от Конституцията, а също така ще имат съществено отражение върху участието на гражданите, икономическите субекти и практикуващите юристи в областта на административното право. Приемането на такива значителни промени би следвало да стане открито и прозрачно, чрез отделяне на достатъчно време за това.

2. Някои текстове на предлагания ЗИД на АПК биха могли да провокират значителна негативна **обществена реакция**. Така например, предлаганата промяна в чл. 21, ал. 5 от ЗИД на АПК би довела до отпадане на съдебния контрол върху актове, с които се установяват селективни условия за участие в обществени поръчки и конкурси или условия, ограничаващи конкуренцията в такива процедури. Въвеждането на подобни правила без обсъждане със заинтересованите бизнес организации и без създаването на алтернативни равностойни гаранции за откритост и равно третиране на участниците в тези процедури, би създадо усещане за непрозрачност на предлаганите промени. Несъмнено, в интерес на добрата администрация и доброто управление на публичните финанси би било създаването на правила за участие в обществени поръчки и конкурси, които да гарантират еднакво третиране на участниците и максимален достъп на лицата до тези процедури.
3. Редица от предлаганите промени ограничават в една или друга степен правото на **достъп до съд и на справедливо разглеждане на делата**, заведени от граждани, икономически оператори или неправителствени организации. В частност, ние бихме искали да отбележим следните предлагани промени:
  - 3.1. *Предложението за ограничаване на обжалването по касационен ред на данъчни дела с материален интерес, непревишаващ 2 000 лева за граждани и 14 000 лева за юридически лица.*

Най-напред бихме искали да отбележим, че предлаганото решение за разглеждане на подобни дела от една съдебна инстанция не съответства на най-добрите съвременни практики на осигуряване на достъп до правосъдие по данъчни въпроси. В частност, направеният от нас преглед на системите на обжалване в държавите – членки на ЕС и в редица други европейски държави сочи, че като правило данъчните дела, независимо от материалния интерес, се разглеждат от поне две съдебни инстанции, като в някои държави – членки са налице три – пет съдебни инстанции за разглеждане на такива дела. Това положение е обяснимо, като се има предвид, че данъчните актове могат да породят значителни финансови задължения за лицата и да засегнат съществено както благосъстоянието на гражданите, така и икономическата активност. Затова, именно за тези актове е напълно неоправдано разглеждане от една инстанция.

На второ място, предвижданите прагове за изключване на касационното обжалване са изключително високи и несъобразени с жизненото равнище в страната и с икономическото състояние на малките и средни предприятия. Прагът за обжалване за граждани от 2 000 лева е равен на 2.5 средни работни заплати. По този начин един гражданин би могъл да загуби около 1/5 от годишния си доход без да му бъде осигурен равен достъп до съд за разглеждане на делото му. Аналогично на изложеното, прагът от 14 000 лева за юридически лица не е обоснован с никакъв анализ на икономическото състояние на малкия и среден бизнес в страната и създава значителни пречки за равния достъп до съд на този бизнес в сравнение с големите икономически

оператори. Така, предлаганите промени създават усещането за неравно третиране и различно правосъдие за бедни и богати.

На трето място, предлаганото решение в ЗИД на АПК не отчита в достатъчна степен особеностите на облагането с данъци и на производството по издаване на ревизионни актове в данъчното производство. В частност, в областта на облагането са налице редица случаи (например, облагане с ДДС или с акцизи), при които се установяват еднотипни задължения, произтичащи от едни и същи факти, проявяващи се продължително във времето, в различни данъчни периоди. Макар в един период задълженията да се под прага от 14 000 лева, то разгледани в годишен мащаб, те биха могли да бъдат на много по-съществена стойност (като пример може да бъде посочен отказ на право на данъчен кредит за периодични месечни фактури по договор, който е изпълняван няколко години, като в нито един данъчен период сумата на отказания данъчен кредит не превишава 14 000, но общо за една година може да превишава 150 000 лева).

Накрая, ние бихме искали да отбележим, че не споделяме мотивите на вносителите на законопроекта, поставящи си за основна цел да бъдат намалени делата, разглеждани от ВАС. Делата пред ВАС са проекция на цялостното състояние на българската администрация и на липсата на адекватни механизми и мотивация в самата нея за насърчаване и популяризиране на спазването на законите и за доброволно и изпреварващо разрешаване на спорните ситуации още в административната фаза на производството<sup>1</sup>. Всъщност, големият проблем на административното правораздаване в България е не големият брой дела пред ВАС, а обстоятелството, че спорните ситуации не се разрешават още в административната фаза на производството, при което практически всички спорни ситуации прерастват в съдебни спорове (В Холандия, например, където оперират много повече данъчни субекти и има значително по-усложнена данъчна система, данъчните дела се разглеждат на две съдебни инстанции, включително от тричленен състав на Върховния съд, чиято данъчна колегия се състои само от 14 съдии. Същевременно, данъчната администрация на Холандия има развити механизми за хоризонтално наблюдение, за ранно установяване на грешки на данъкоплатците, за съдействие при тяхното отстраняване и за доброволно решаване на споровете от самата администрация със съдействието на данъкоплатеца, което значително намалява броя на делата, отнасяни към съдилищата).

Във всички случаи, проблемът за натовареността на ВАС не би могъл да бъде разрешаван чрез ограничаване на достъпа до двуинстанционно съдебно разглеждане на една или друга категория дела, водещи до съществени финансови последици за лицата. Всъщност, достъпът до адекватно и справедливо правосъдие е несравнимо по-голяма обществена ценност, от разтоварването на ВАС от дела, което е прокламирано като цел на вносителите.

---

<sup>1</sup> Виж в този смисъл изследването на Международната финансова корпорация от декември 2013 г. „Как да намалим броя на споровете по данъчни въпроси“.

3.2. *Предложението за въвеждане на минимални и пропорционални такси за касационно обжалване, за частни жалби в касационната инстанция, както и предвижданите размери на тези такси.*

ЗИД на АПК предвижда въвеждане на такса за касационно производство от 1.5% от материалния интерес, при минимален размер на таксите от 90 лева и 1 400 лева за юридически лица, включително и по частни жалби в касационната инстанция.

Според нас, въвеждането на толкова съществени по размер такси, без преди това да е извършено обществено обсъждане със заинтересованите общности и организации, представлява много сериозно ограничение на правото на достъп до съд и няма да доведе до по-добро правосъдие.

В частност, доколкото става въпрос за държавни такси и с оглед на препоръките на Европейската комисия в тази насока, то същите би следвало да бъдат съобразени с разходите и усилията за разглеждане на делата. При това, въвеждането на пропорционална такса без горен праг, очевидно не съответства на този принцип на определяне на размера на държавните такси. Така, например, времето и усилията на съдебния състав за разглеждане на едно просто от фактическа и правна гледна точка дело на стойност от 10 мил. лева може да са значително по-ниски от тези, необходими за разглеждане на малко на стойност, но сложно от фактическа и правна страна дело. Въвеждането на подобни такси, без горна граница, съобразена с времето и усилията за разглеждане на делата, дълбоко накърнява усещането за справедливост при определянето им.

Още повече, за разлика от гражданските отношения, при които субектът има право на избор дали да встъпи или не в едно гражданско правоотношение, при административните правоотношения не е налице такъв избор – субектът е гражданин и данъкоплатец по рождение или на основание на това, че извършва икономическа дейност в България. Това обстоятелство налага във всички случаи да бъде осигурено правосъдие на гражданите и данъкоплатците при достъпни за тях разходи.

По-конкретно, предлаганата система от такси не отговаря на изискването за осигуряване на достъп до правосъдие поради следното:

- Както посочихме, не е предвидена горна граница относно предлаганата пропорционална такса, което в многобройни случаи ще доведе до непропорционално високи разходи за защита на гражданите и организациите срещу увреждащи ги административни актове. Заплахата да бъдат осъдени в края на производството за такива непропорционални разходи представлява пречка за упражняване на основното право на достъп до съд. Още повече, подобна система на държавни такси беше предвидена до 2008 г. за производства по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, като беше отменена в резултат на

множество осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), постановени спрямо България, в които беше прието, че подобна система на държавни такси, доколкото в редица случаи води до непропорционално високи разходи, представлява нарушението на правото на достъп до съд.

- Предлаганите пропорционални и минимални такси, особено за юридически лица, не са съобразени с нивото на жизненото равнище и икономическо развитие в страната. Макар да е вярно, както посочват вносителите, че практиката ЕСПЧ допуска установяването на пропорционални такси по граждански дела, то също така е налице значителна практика на същия съд, според която крайният резултат от прилагането на подобни такси следва да е съобразен с икономическите възможности на субектите, упражняващи правото си на жалба, и че несъобразяването на заплащаните такси с това изискване представлява нарушение на правото на достъп до съд. Така например, минималните такси за юридически лица биха представлявали значително бреме за неправителствените организации и биха имали като пряк резултат невъзможността на редица правозащитни, екологични, социални, хуманитарни и други организации да обжалват незаконосъобразни актове в обществен интерес и в интерес на членовете си. Такива такси също така биха били пречка за защита на правата на малките и средни икономически оператори, разполагащи с по-ограничени финансови възможности.
  
- Направеният от нас преглед на системите на държавните такси в ЕС сочи, че в повечето от държавите – членки не се събират пропорционални такси за разглеждане на делата в поне две съдебни инстанции, или че такива такси подлежат на регулация чрез регресивен метод на изчисляване или чрез предвидена разумна горна граница. Всъщност, в голяма част от държавите – членки обжалването на данъчни актове е безплатно във всички съдебни инстанции или е свързано с малки по размер фиксирани такси (Холандия, Великобритания за разглеждане на делата в първите две съдебни инстанции; Португалия, Словакия, Чехия, Естония, и др., които събират малки по размер фиксирани такси; Австрия, Финландия, Франция, които не събират никакви такси; Испания, която събира регресивно изчислявани такси). Вносителите се позовават на практики по установяване на пропорционални такси в Италия и Германия. Тук следва да се отбележи, че според доклад на ОИСР от 2013 г. Италия е европейската държава с най-бавно, неефективно и изключително скъпо и труднодостъпно правосъдие<sup>2</sup>. Ние искрено се надяваме, че вносителите не целят да постигнат този резултат в България. Що се отнася до Германия, макар Германия да има пропорционални такси за някои дела, тази държава прилага доктрината на гарантиран широк достъп до правосъдие, като съчетава тази система с всеобхватна и ефективна система за правна помощ и освобождаване от такси. Настоящият проект за ЗИД на АПК не дава подобни гаранции, като дори не предвижда освобождаване от такси за

---

<sup>2</sup> Информационна нота № 18 от юни 2013 г. на отдела за икономическа политика на ОИСР.



неправителствени организации, за предприятия в затруднение или несъстоятелност, или за икономически слаби икономически субекти, при които заплащането на таксата би затруднило значително тяхната дейност.

- Според цитирания вече доклад на ОИСР е налице право-пропорционална зависимост между високите разходи за съдебното производство и неговата продължителност – т.е., държави, които са установили система на правосъдие, свързана с високи по размер разходи, също така имат и твърде бавно правосъдие. При това, въвеждането на значителни по размер такси, предлагано от вносителите, няма да доведе до подобряването на правосъдието, нито до ускоряването му, а напротив, би било фактор, действащ в обратната посока.
- Размерът на финансиране на публичните разходи за правосъдие чрез събирани съдебни такси в България е значителен в сравнение със средното ниво за държавите от Съвета на Европа. Така, по данни от 2010 г. страната ни финансира над 26% от разходите си за функциониране на съдебната система чрез държавни такси, при средно ниво от около 20.5% за държавите от Съвета на Европа.
- Накрая, ние не можем да не отбележим, че е напълно неприемливо да бъдат въведени значителни по размер такси за частни жалби по административни дела. (Тъй като същите биха били без оценяем материален интерес, за разглеждането им би била събирана такса от 90 лева за граждани и 1 400 лева за юридически лица.). Изискването за заплащане на толкова непропорционално високи такси за междинна и краткотрайна процесуална фаза на производството (която в повечето случаи включва рутинни въпроси), наред с вече веднъж дължимата такса за производството, води по същество до дублирано заплащане на такси и в крайна сметка – до неадекватно високи разходи.

Наред с изложеното по-горе, следва да се отбележи, че въвеждането на значителни по размер пропорционални и фиксирани такси би следвало да бъде обезпечено чрез бюджетиране на допълнителни бюджетни разходи в бюджетите на съответните административни органи, които участват като страна в административния процес, и в крайна сметка – в държавния бюджет. Така, в случай, че съответният орган изгуби делото, наред с разноските на другата страна, той следва да заплати и дължимите пропорционални такси към бюджета на съда (в случай на пропорционална такса) или на заплатилата ги страна (в случай на фиксирана такса, която се заплаща предварително от страната). Това обстоятелство ще доведе до съществено увеличаване на разходите на държавните органи и учреждения, които участват като страни в административния процес и в крайна сметка, ще повиши бюджетните разходи.

Същевременно, не е ясно и дали допълнителните постъпления от държавни такси са взети предвид при определяне на бюджета на съдебната власт, нито дали е правена оценка на събираемостта на такива такси, за да бъде преценен очакваният размер на допълнителните приходи от подобни такси. Тук следва да се отбележи,

че според законопроекта процентните такси не се предплащат, а загубилата делото страна се осъжда да ги заплати. Като се има предвид броят на административните дела, това обстоятелство предполага и осигуряването на значителни допълнителни ресурси за събирането на вземанията на съдебната власт за подобни такси. В тази връзка е наложително да е налице и реалистична оценка на необходимите ресурси и на допълнителните бюджетни разходи за събирането на таксите.

3.3. *Ограничаването на съдебния контрол относно това дали издаденият акт съответства на целта на закона.*

Предлаганите нови разпоредби на чл. 168, ал. 8 и ал. 9, освен че засягат достъпа до съд, изцяло обезсмислят принципа на съразмерност/пропорционалност в административното производство, предвиден в чл. 6 от АПК, в Закона за администрацията и престававащ един от основните принципи на правото на ЕС, по който са издадени множество решения на Съда на ЕС (СЕС). Този принцип изисква издаваните актове на администрацията да бъдат съобразени с целта на закона. Отпадането на съдебния контрол върху това изискване и обвързването на съда с преценката на по-горестоящия административен орган маргинализира ролята на съда и представлява значително отстъпление от базови ценности на българското законодателство и на правото на ЕС.

3.4. *Въвеждане на срок за издаване на допълнително решение по инициатива на съда.*

Вносителите предлагат в случаите, в които гражданин или организация са обжалвали навременно един акт, който ги засяга, но съдът, поради грешка или бездействие, не се е произнесъл по спора в неговата цялост, задължението на съда да издаде допълнително решение по частта, по която не се е произнесъл, да се погасява в едномесечен срок. В сегашната редакция на чл. 176 от АПК такъв срок е предвиден само за искане от страната, но не и за съда. За разлика от гражданския процес, където ищецът може в ситуация на непълно решение да предяви нов иск, то в административното производство няма как да бъде предявена нова жалба. Дори настоящата редакция на разглеждания текст е предмет на множество критики в академичните среди, според които съдът не би могъл да се десезира с част от спора поради собственото си бездействие или поради пропуск на страната да поиска постановяване на допълнително решение<sup>3</sup>. Разрешаването на спора за законосъобразността на акта е не само в частен интерес, но и в интерес на добрата администрация. Поради естеството на административното производство постановяването на допълнително решение в административния процес би следвало да бъде безусловно и безсрочно – без постановяване на такова решение административен спор, отнесен към съда, би останал висящ и неразрешен, без да съществува алтернатива за разрешаването му по подобие на гражданския процес. При това, самата концепция, че съдът може да откаже правосъдие, като поради

---

<sup>3</sup> Виж в този смисъл например Константин Пенчев, „Коментар на Административнопроцесуалния кодекс“.



пропуск или недоглеждане не разгледа изцяло предявен пред него спор, е противна на забраната за отказ от правосъдие и на правото на достъп до съд.

4. Наред с изложеното по-горе, ние считаме, че редица от предлаганите промени накърняват **принципа на правната сигурност и принципа на ефективната администрация**. Така, например:
  - 4.1. Предлаганото изменение в чл. 22, ал. 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.
  - 4.2. Предлаганите промени в чл. 26 от АПК биха довели 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 това, лицата да бъдат адресати на актове, за чието съществуване дори не подозират.
  - 4.3. Предлаганите промени в чл. 84 от АПК въвеждат 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.
  - 4.4. Трябва да бъде отбелязана и предлаганата от вносителите уредба на т.нар. „мълчаливо съгласие“. Този институт е познат и сега и, с малки изключения, е неефективен, като въвеждането му не допринесе за подобряване на добрата администрация. Широкото използване на мълчаливото съгласие предполага промени в специални закони, които да предвидят неговото приложение в

конкретна ситуация. Доколкото административните актове засягат не само заявителя, но и трети лица, а също и обществения интерес от еднакво и точно спазване на законите, очевидно е че този институт би могъл да бъде приложен без нанасяне на вреда за правната сигурност и на равенството на гражданите пред законите, само в ограничен брой случаи, в които исканият от заявителя акт има точно определено от закона съдържание. Така например, институтът на мълчаливо съгласие би могъл да бъде приложен в случай, в който лицето иска възстановяване на суми за данъци, произтичащи от конкретно основание. Този институт, обаче, няма как да бъде приложен при издаване на ревизионен акт или при искане за издаване на строителни книжа – тези актове предполагат проверка и осъществяване на допълнителни процедури, чието спазване е както в интерес на заявителя, така и в обществен интерес, който не би могъл да бъде пренебрегнат.

Като се имат предвид ограничените области, в които, без нарушаване на принципите на правовата държава, мълчаливото съгласие би могло да бъде ефективно, буди недоумение новопредложената продължителна и скъпа процедура за неговото валидиране. Така, лицето, на което не е издаден акт в предвидения срок, следва да се обърне към съдебен изпълнител (който по принцип не е специалист в областта на административното производство) и вероятно да заплати такси за определяне на съдържанието на мълчаливото съгласие. При това, след определяне на съдържанието му от съдебния изпълнител и след заплащане на такси за това, решението на съдебния изпълнител подлежи на обжалване от органа, който е трябвало да издаде акта, като може да бъде отменено от съда със съответното осъждане на лицето за заплащане на такси и разноски.

Мълчаливото съгласие не е и не може да бъде алтернатива на работещата и действащата администрация. Данъкоплатците не би следвало да бъдат въвличани в допълнителни процедури, нито да поемат допълнителни разноски, на основание на това, че съответният административен орган не е изпълнил задълженията си да издаде акта в срок. Принципът на законност изисква администрацията да спазва законните срокове, като неспазването им би следвало да е инцидентно изключение, дължащо се на извънредни събития, а не честа практика. Подобна практика не би следвало да бъде толерирана, а още по-малко – законодателно регламентирана. Една реформа в областта на административното производство би следвало да бъде насочена именно към осигуряване на това, че всеки публичен орган спазва законните срокове и прилага закона еднакво и точно спрямо субектите на производството и носи отговорност за поведението си. В тази връзка, далеч по-ефективно би било създаването на работещи механизми за налагане на базови правила на добрата администрация (като уволнение на лицата, които не спазват срокове за издаване и връчване на актове; системни усилия за установяване на единна и предварително оповестена административна практика, спазвана еднакво от всички регионални звена на администрацията; осигуряване на разглеждането на исканията за издаване на актове при спазване на принципа „първото постъпило запитване се разглежда първо“ в рамките на предвидения законен срок; ефективни механизми за вътрешен контрол и за обществен контрол;

публикуване на доклади относно спазването на законните срокове от всяко звено на администрацията, и др.).

- 4.5. Не може да бъде подминато и предлаганото от вносителите уеднаквяване на практиката в рамките на отделения на ВАС. Предлаганата разпоредба на чл. 257а предвижда уеднаквяване на практиката в рамките на едно отделение на ВАС, като съобразно мотивите на вносителите се допуска да продължи да съществува противоречива практика между различните отделения на ВАС. Така например, данъчни дела понастоящем се разглеждат от три отделения – Първо, Второ и Осмо отделение. Според вносителите, по искане на лице, чието дело вече е приключило, може да бъде уеднаквена практиката в рамките на едно конкретно отделение, но последното не е пречка да бъде поддържана противоречива практика от друго отделение. При това, съмнителен е интересът на лицето, чието дело вече е приключило и което е било обект на визираната противоречива практика, от нейното последващо уеднаквяване в рамките на отделението.

Една реформа в областта на административното правосъдие би следвало да бъде насочена към гарантиране на еднаквото и точно прилагане на закона от всички съдилища, включително от всички отделения и състави на ВАС. Затова и усилията за реформи трябва да бъдат насочени именно към създаване на механизми, поставящи си тази цел. Предложенията в ЗИД предоставят законова санкция на едно напълно неприемливо положение, а именно – системно поддържане на различни практики от различни състави и отделения на ВАС по идентични въпроси. Всъщност, ЗИД на АПК представя едно изцяло несъвместимо с принципите на правовата държава положение като приемливо институционално поведение.

5. Трябва да бъдат отбелязани и някои аспекти на внесените промени, които ще доведат до съществено **затрудняване на работата на съдилищата, удължаване на производството, увеличаване на разходите за него и нарушаване на принципа на ефективност** (извън вече разгледания въпрос за таксите в производството), както следва:
- 5.1. *Задължението на съда непременно да насрочи последващо разглеждане на делото в едномесечен срок* е несъвместимо с характера на някои от делата, които имат висока степен на сложност и предполагат продължителни процесуални действия (например, данъчни и митнически дела). По такива дела често се назначават няколко експертизи, като изготвянето им отнема значително време. Изискването съдът да насрочва безпредметни съдебни заседания всеки месец за отлагане на такива дела до изготвяне на експертизите, би генерирало допълнителна натовареност на съдилищата, при това без принос към доброто правосъдие.
- 5.2. *Изискването за изчерпателно посочване на всички доказателства още с жалбата в предлаганата нова разпоредба на чл. 152, ал. 2.* Това изискване не е съобразено с кратките срокове за обжалване (така например, срокът за обжалване в Холандия е шест седмици). 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.

- 5.3. *Правилата за електронно призоваване и връчване на книжа.* Въвеждането на такива правила предполага значителна предварителна подготовка, включително въвеждането на единна информационна система, удостоверяваща по единен и надежден начин връчването на актовете на адресатите им. Доколкото ни е известно, понастоящем има започнал проект за електронно правосъдие, но според публичната информация той не включва електронни съобщения и призовавания. Липсата на еднаква и надеждна система за удостоверяване на съобщения и връчване на книжа по електронен път би накърнило значително правната сигурност и би довело до мултиплициране на споровете относно спазването на процесуалните срокове, със всички негативни последици от допълнително обременяване на съдебната система с подобни спорове. Не са предвидени и гаранции за сигурността на електронните комуникации със съдилищата и за защита на личните данни и опазване на търговската тайна на жалбоподателите. Накрая, нашият преглед на електронното призоваване и връчване на книжа в съдебната фаза сочи, че редица държави – членки не допускат подобно електронно връчване или го обуславят от предварително съгласие на получателя, или от спазването на определени процедури за сигурност на комуникациите. Ние не установихме държава – членка, която да изисква непременно електронно комуникиране със съда.

Въвеждането на задължителна електронна комуникация със съда не съответства на настоящия етап на инфраструктурна обезпеченост на съдилищата и на необходимостта от обезпечаване на сигурността на информацията, и сигурността на връчването на книжа и съобщения. Още повече, задължителното въвеждане на тази форма на комуникация не е основана на проучване за това, дали тя би представлявала пречка за достъпа до правосъдие за определени категории субекти, като малки бизнес оператори, например, работещи в отдалечени места.

6. Накрая, бихме искали да посочим и един **позитивен аспект на предлаганите промени**. С ЗИД на АПК се предвижда възможност за отмяна на влезли в сила съдебни решения поради противоречие с определена категория решения на СЕС.

Несъмнено е задължението на България да въведе в законодателството си изискванията на Договорите за създаване на ефективни правни средства за отстраняване на последиците от невъвеждане или неспазване на правото на ЕС. Това задължение на страните – членки е предмет на множество решения на СЕС.

Според тази практика, в случаите в които държавата – членка допуска отмяна на влезли в сила съдебни решения поради противоречие с решения на ЕСПЧ, тя е задължена да въведе аналогична отмяна и при противоречие с решения на СЕС. СЕС също така посочва, че доколкото подобна отмяна в конкретен случай не е възможна, държавата – членка следва да предвиди ред за обезщетяване на лицата за вредите, претърпени в резултат на несъответно прилагане на правилата и принципите на правото на ЕС. Следователно, намерението на вносителите да въведат подобна отмяна е крачка в правилната посока. Същевременно, ние искаме да отбележим, че предлаганите от вносителите формулировки и подход не постигат горепосочените изисквания предвид следното:

- На първо място, в ЗИД на АПК се предвижда отмяна на влезли в сила съдебни решения само в случай на установяване на нарушения на правото на ЕС с влязло в сила съдебно решение на СЕС. Използваната терминология „установяване на нарушение“ необяснимо ограничава обхвата на отмяната само до решения по преки искиове на институции на ЕС срещу България, като не адресира задоволително решенията на СЕС по преюдициални запитвания, с които пряко или косвено се установява, че определена норма на правото на ЕС или негов принцип се противопоставят било на национална норма, било на национална практика.
- Законопроектът не предвижда равностоен и ефективен ред за предявяване на искиове за вреди, произтичащи от невъвеждане, неправилно въвеждане или неправилно прилагане на норми на правото на ЕС, в случаите, в които отмяна не би била възможна. Несъмнено задължение на България като страна – членка е да въведе такъв ред, който следва да е равностоен и ефективен. Същият процесуален ред би следвало да бъде поне толкова ефективен, като този по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, включително по отношение на процедурите и разноските за производството.

В заключение, ние считаме, че внесенят ЗИД на АПК страда от съществени недостатъци, насърчава остарели и отживели времето си модели на административно производство и не допринася за въвеждането на най-добрите практики в тази област. Предлаганите промени не са съобразени с настоящата степен на жизнено равнище и на икономическо развитие в страната.

Цялостната философия на ЗИД създава усещане, че резултатът от приемането му би бил не по-доброто правосъдие, гарантиране на равенството през закона и налагането на принципа на добрата администрация, а „разтоварване“ на администрацията и институциите от българските граждани и данъкоплатци, чрез създаване, насърчаване и узаконяване на модели на бездействие, незаинтересованост, неспазване на законни срокове и неизпълнение на задължения от страна на тези институции и администрация. Част от предлаганите разпоредби създават предпоставки за сериозно нарушаване на основни човешки права, като правото на достъп до съд и правото на ефективен съдебен процес, както и на базови принципи и завоевания на правото на ЕС и на националното

право (принцип на пропорционалност, принцип на ефективност и принцип на добра администрация).

В тази връзка, ние считаме, че ЗИД на АПК би следвало да бъде оттеглен (с изключение на хармонизационните промени, описани и доразвити в т. 6 по-горе), като, след широко и професионално обществено обсъждане, бъде предприет по-мощен проект за наложителните промени в административното производство, във всички негови фази, включително във фазата на издаването на административните актове и разрешаването на спорове по административен ред.

### **За контакти с IFA Клон България:**

ул. „Хаджи Димитър“ № 12, София 1000

Тел.: 0884 580 735

Имейл: [chairman@ifa-bulgaria.com](mailto:chairman@ifa-bulgaria.com)

Уебсайт: [www.ifa-bulgaria.com](http://www.ifa-bulgaria.com)

Уебсайт: [www.ifa.nl](http://www.ifa.nl)

### **Работна група и съставители:**

**Светлана Йорданова**

**адвокат, съдружник**

Йорданова, Ризова и Партньори

Тел.: +359 2 950 83 60

Тел.: +359 888 635 292

Имейл:

[svetlana.yordanova@yrlegal.com](mailto:svetlana.yordanova@yrlegal.com)

**Павлина Калчева**

**управляващ съдружник**

Хроника

Тел.: 02 / 421 91 82

Тел.: 888 76 04 96

имейл: [p\\_kalcheva@chronika.com](mailto:p_kalcheva@chronika.com)

**Динко Йорданов**

**адвокат, съдружник**

Йорданова, Ризова и Партньори

Тел.: +359 2 950 83 60

Тел.: +359 888 635 292

Имейл: [dinko.yordanov@yrlegal.com](mailto:dinko.yordanov@yrlegal.com)

**Теодосия Кирилова**

**адвокат**

Тел.: + 359 2 851 18 92

Факс: + 359 2 851 08 41

Имейл: [teodosia.kirilova@kirilova-](mailto:teodosia.kirilova@kirilova-lawoffice.com)

[lawoffice.com](http://lawoffice.com)

**Д-р Савина Михайлова-Големинова**

**главен асистент по финансово и данъчно право**

ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“

Тел.: 0888 85 92 29

Имейл: [s.mihaylova@law.uni-sofia.bg](mailto:s.mihaylova@law.uni-sofia.bg)

**Валентин Савов**

**председател на IFA Клон България**

**адвокат**

Тел.: 0884 580 735

Тел.: 0886 354 656

Имейл: [chairman@ifa-bulgaria.com](mailto:chairman@ifa-bulgaria.com)

\* \* \* \* \*