МОТИВИ
към проект на Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс

I. Причини и цели, които налагат приемането на Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс

Предлаганите изменения обхващат два различни по естеството си въпроса.

На първо място, проектът на Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИД АПК) цели съобразяване с произнасянето на Съда на Европейския съюз от 24 ноември 2022г. по дело C-289/21, IG. Диспозитивът гласи, че принципът на ефективност, закрепен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска процесуално правило на държава членка, съгласно което — когато национална правна разпоредба, оспорена с жалба за отмяна по съдебен ред, тъй като противоречи на правото на Съюза, бъде отменена с последваща норма и поради това престане да поражда последици занапред — се приема, че е отпаднал предметът на оспорване и следователно липсва основание за произнасяне, без преди това страните да са имали възможност да изтъкнат евентуалния си интерес от продължаване на производството и без такъв интерес да е бил взет предвид.

На второ място, цели се създаването на уредба, която да предпостави оптимизиране на работата и ефективността на административните органи и съдебната система в процеса на въвеждане на дигитализацията в правосъдието.

1. Относно необходимостта от промяна на съдебната практика на административните съдилища за прекратяване на делото по оспорване на общ административен или подзаконов нормативен акт, във всички случаи, при отмяна на акта от издалия го орган в процеса по оспорването му или в касационното производство.

1.1. Относно производството по оспорване на общи административни актове.

Във Върховния административен съд е обсъждано искане за започване на процедура по приемане на тълкувателно решение, на основание чл. 125 вр. чл. 124, ал. 1, т. 4 от Закона за съдебната власт, по тълкуването на разпоредбите на чл. 156 и чл. 159, т. 3 от Административно-процесуалния кодекс (АПК). В искането се твърди, че е налице противоречива практика на Върховния административен съд по тълкуването на разпоредбите и по специално по въпроса: *„Отмяната на административния акт от органа, който го е издал, в хода на съдебното му оспорване, съставлява ли оттегляне на акта по смисъла на чл.156 и чл.159, т.3 АПК и води ли до последваща недопустимост на оспорването?“.*

Повод за искането са съдебни актове по дела, образувани по жалби против въведени от министъра на здравеопазването противоепидемични мерки по чл. 63 от Закона за здравето, първоначално пред Върховния административен съд, а след изменението с ДВ бр. 44 от 14.05.2020 г. пред съответния административен съд. Преди първото по делото заседание министърът отменя оспорената заповед като или издава нова на нейно място или не. Според първото становище в практиката делото подлежи на прекратяване, защото актът е оттеглен и жалбоподателят няма правен интерес, а според второто становище оттегляне на административния акт с последиците по чл. 159, т. 3 АПК е не всяка негова отмяна от издалия го орган, а само тази, която заличава с обратна сила разпоредените с акта права и задължения. Правният интерес за оспорващия не е изключен и по аргумент от разпоредбите на чл. 204, ал. 1 и ал. 3 АПК, съгласно които процесуална предпоставка за предявяване на иска за обезщетение за вреди, причинени от незаконосъобразен административен акт, е предварителната му отмяна по съдебен ред, а само когато вредите са причинени от нищожен или оттеглен административен акт, незаконосъобразността на акта се установява от съда, пред който е предявен искът за обезщетение.

Основателно в искането се поддържа, че противоречивата практика има важни практически последици: според първото становище делото подлежи на прекратяване, според второто – то продължава; според първото становище се обръща доказателствената тежест във вреда на оспорващия, който ще следва да доказва преюдициално незаконосъобразността на оттегления акт, за да получи обезщетение на евентуално причинените му от действието на акта вреди. С прекратяването на производството по оспорване на административен акт се осуетява прекия контрол, но се открива косвения съдебен контрол за законосъобразност на отменения административен акт с реален риск от различен резултат при тази преценка от различни съдебни състави.

1.2.Относно производството по оспорване на подзаконови административни актове и касационното производство.

В контекста на главно производство, образувано по иск за обезщетение за вреди пред Административен съд София-град (АССГ), причинени от окончателно съдебно решение на касационна съдебна инстанция (ВАС, петчленен състав), с което след отмяна на оспорен подзаконов нормативен акт от първоинстанционния административен съд, ВАС, петчленен състав, обезсилва първоинстанционното решение поради отмяна на административния акт от неговия издател след постановяване на първоинстанционното решение, е постановено **Решение на Съда на ЕС (СЕС) от 24 ноември 2022г. по дело C-289/21. IG, ECLI:EU:C:2022:920.**

СЕС преформулира първите два въпроса на запитващия Административен съд София-град (АССГ) както следва : *„..дали член 47 от Хартата, както и принципите на равностойност и ефективност трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат процесуално правило на държава членка, съгласно което — когато национална правна разпоредба, оспорена с жалба за отмяна по съдебен ред, тъй като противоречи на правото*

на Съюза, бъде отменена с последваща норма и поради това престане да поражда последици занапред — се приема, че е отпаднал предметът на оспорване и следователно липсва основание за произнасяне.“.

СЕС постанови, че в този случай няма основание да се приеме, че е нарушен принципът на равностойност, а по отношение на принципа на ефективност следва се има предвид следното:

В т. 42, 43, 44 и 45 от една страна и т. 46 и следващи от друга, в мотивите на посоченото решение се прави разграничение между две хипотези, при които се дава различен отговор на поставения въпрос за тълкуване на чл. 47 от Хартата на основните права в ЕС.

В т. 42 се прави уточнение, че докато отмяната на подзаконова нормативна разпоредба с последваща норма поражда действие само за в бъдеще (ex nunc), поради което тя не поставя под въпрос настъпването на правните последици на отменената по този начин разпоредба за съществуващите положения, отмяната на национална разпоредба по съдебен ред има обратно действие (ex tunc) — по принцип от датата на нейното приемане, — така че породените от нея последици за съществуващи положения отпадат, считано от същата дата. Това уточнение не държи сметка за разпоредбата на чл. 195, ал. 1 и ал. 2 АПК, съгласно които подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизането в сила на съдебното решение, а правните последици, възникнали от подзаконов нормативен акт, който е обявен за нищожен или е отменен като унищожаем, се уреждат служебно от компетентния орган в срок не по-дълъг от три месеца от влизането в сила на съдебното решение.

След това уточнение Съдът отбелязва, че **не е изключено** отмяната с последваща норма - в хода на производството - на национална разпоредба, оспорена от жалбоподателя по съдебен ред, да породи спрямо него - с оглед на специфичното му положение - същите правни последици като исканата от него отмяна по съдебен ред. **Такъв ще бъде по-специално случаят**, ако с жалбата си за отмяна този жалбоподател цели единствено оспорваната разпоредба да не поражда занапред правни последици, които той счита за неблагоприятни, **като евентуалните последици, вече породени от същата разпоредба, не го засягат.** В този случай, според СЕС**, не може да се приеме**, че принципът на ефективност не допуска национална правна уредба, която предвижда юрисдикцията, сезирана с жалба срещу отменената с последваща норма разпоредба, да реши, че липсва основание за произнасяне, тъй като тази жалба е станала безпредметна. Според СЕС в този случай би било прекомерно да се изисква от компетентната национална юрисдикция да се произнесе по съществото на спора, при положение че поради отмяната с последваща норма на оспорваната разпоредба жалбоподателят вече е постигнал търсения с подаването на жалбата резултат (т. 43-45 от мотивите на решението).

Обратно, в хипотезата, че оспорващият иска да постигне заличаване на правните последици на отменената разпоредба, отмяната по съдебен ред на противоречащата на директива национална разпоредба би довела и до отстраняването с обратно действие на породените от тази разпоредба правни последици, което този правен субект вероятно ще предпочете пред евентуалното обезщетение от страна на съответната държава членка за

вредите, претърпени заради тези правни последици (т. 50). С тези мотиви СЕС постановява тълкувателния си отговор, както следва:

Принципът на ефективност, закрепен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска процесуално правило на държава членка, съгласно което - когато национална правна разпоредба, оспорена с жалба за отмяна по съдебен ред, тъй като противоречи на правото на Съюза, бъде отменена с последваща норма и поради това престане да поражда последици занапред - се приема, че е отпаднал предметът на оспорване и следователно липсва основание за произнасяне, ***без преди това страните да са имали възможност да изтъкнат евентуалния си интерес от продължаване на производството и без такъв интерес да е бил взет предвид.***

Главният извод от задължителното за нас решение на СЕС е, че макар признатият в правото на Съюза принцип на ефективна съдебна защита **да не може във всички случаи да е пречка** да се счита, че е отпаднал предметът на жалба за отмяна на национална разпоредба, за която се твърди, че противоречи на правото на Съюза, защото оспорваната разпоредба е отменена с последваща норма, **този принцип все пак не допуска** прекратяването на производството на такова основание, **без преди това** страните да са имали възможност да изтъкнат евентуалния си интерес от продължаване на производството и следователно без такъв интерес да е бил взет предвид в решението.

1.3. По отношение на разноските

Самото главно производство по цитираното по-горе дело на СЕС е с предмет вреди от окончателно съдебно решение в размер на сторените разноски в процеса по оспорване на подзаконовия административен акт. Затова намираме, че законодателното уреждане на този въпрос ще спести излишни спорове.

2. Дигитализиране на съдопроизводствените процеси

В изпълнение на мярка „Влизане в сила на законодателни изменения в Административнопроцесуалния кодекс, регламентиращи законовата рамка за е-правосъдие по административни дела (Q4/2024)“, реформа 1 „Достъпно, ефективно и предвидимо правосъдие“ от Националния план за възстановяване и устойчивост са подготвени предложения за законодателни изменения в Административнопроцесуалния кодекс, с които да се осигури възможност за:

- съдебния акт да бъде съставен като електронен документ в единната регистърна база данни и да бъде подписан с квалифициран електронен подпис;

- упражняване на процесуални права и извършване на процесуални действия в електронна форма от страните в съдебните производства чрез завеждане на административни документи в електронна форма чрез защитена идентификация;

- провеждане на дистанционни виртуални открити заседания.

Европейската комисия дефинира разбирането си за „дигитализацията в правосъдието“, като сочи, че дигитализацията предоставя електронно процесуално

управление на съдебните производства на съдебните органи и прокуратурата, както и внедряване на нови методологии за работа, които подобряват ефективността на процеса.

Предлаганите чрез настоящия проект на ЗИД на АПК промени са насочени към обезпечаване правото на достъп до съд, нисък процент на разходи за гражданите, юридическите лица и практикуващите юристи и подобряване нивото на информираност чрез гарантиране на сигурна и защитена комуникационна среда.

Приложението на електронния документ и електронния подпис в работата на административните органи и на органите на съдебната власт обуславя необходимостта от изменения в АПК, по-специално в дял втори „Производства пред административните органи“ и в частта от АПК, регламентираща производствата пред съд.

II. Новите положения в законодателната уредба се отнасят главно до следното:

1. Предлага се изменение в производството по оспорване на общи административни актове, като при доказване на правен интерес от оспорването (във връзка с правните последици от действието на акта до отмяната му) и след отмяната на общия акт в процеса по оспорването му, делото да продължи, като съдът осъществи контрол за законосъобразност, при което може да обяви нищожността, да установи незаконосъобразността на акта изцяло или отчасти, или да отхвърли оспорването (нов чл. 182б). Извън последната хипотеза решението да има действие по отношение на всички (изменение в чл. 183). В тази хипотеза, жалбоподателят може и да претендира вреди, съгласно предложеното допълнение на чл. 204, ал.1.

2. Предлагат се промени в производството по оспорване на подзаконов административен акт и в касационното производство, за да се даде изрична възможност на страните да могат да искат продължаване на делото при обосноваване на правен интерес от това, за да могат да установят незаконосъобразността на акта, което да бъде и предпоставка за допустимост на евентуален иск по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Предлагат се нова ал. 2 на чл. 193, нова ал. 5 в чл. 221 и допълнение в чл. 204, ал.1.

Съгласно новата ал. 5 на чл. 221, касационният съд няма да прекрати производството, а ще се произнесе по съществото на касационното оспорване като може : 1. да остави в сила първоинстанционното решение (когато първоинстанционният съд е отхвърлил жалбата против административния акт); 2. да отмени решението и да върне делото за ново разглеждане от друг състав на първоинстанционния съд при допуснати съществени нарушения на процесуалните правила при разглеждането на делото в първата инстанция и; 3. да отмени решението като вместо него да постанови решение по съществото на спора, с което да установи незаконосъобразността на оспорения акт до отмяната му или да отхвърли оспорването.

3. Предлага се промяна в чл. 143, така че при прекратяване на делото поради отмяна, изменение или допълнение на административен акт в процеса по оспорването му и при

установяване на незаконосъобразност на акта в хипотезите на чл. 182б, ал. 2 и чл. 193, ал. 2 оспорващият да има право на разноски.

4. Определен е кръгът на лицата, задължени да отправят искане до администрацията в електронна форма. За целта е създадена нова разпоредба на чл. 29а АПК, съгласно която, административните органи, органите на съдебната власт, омбудсманът, лицата, осъществяващи публични функции и организациите, предоставящи обществени услуги, организациите и адвокатите, участници в производствата, подават искането си по електронен път спазвайки изискванията на Закона за електронното управление.

5. Регламентирана е възможността заявленията за издаване на индивидуални административни актове по електронен път да се извършва 24 часа в денонощието, което допълнително способства за подобряване достъпа до правосъдие.

6. Административните органи, омбудсманът, органите на съдебната власт, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, организациите и адвокатите, участници в производствата, задължително посочват електронен адрес в производствата пред административен орган и в производствата пред съд за призоваване и получаване на документи и съобщения. В случаи на техническа неизправност или технологична невъзможност, съдът или страната, извършваща действието в електронна форма, след уведомяване за пречката, може да ползва хартиен носител, като по този начин е предвидена възможност за преодоляване на положения, в които е невъзможно използване на възприетия вече общ принцип за подаване или уведомяване по електронен път.

7. Предвидена е и възможност за служебно създаване на електронен адрес в определени хипотези за юридически лица, което се очаква да спомогне за разрешаването на проблема с уведомяването им, който датира отдавна. С тази разпоредба се цели, от една страна, да се гарантира в по-голяма степен възможността за участие на тези лица в административното производство, а от друга, да се ускори самият процес чрез намаляване на възможностите за неговото забавяне или саботиране.

8. За всеки административен орган е предвидено задължение да поддържа електронна преписка в случаите на постъпило искане за издаване на индивидуален административен акт, независимо дали искането е на хартиен носител или по електронен път - от друг административен орган, организация, омбудсман или адвокат. Административният орган е длъжен да предоставя всички доказателства и придружителни писма като електронен документ, включително списък на страните в производството, както и описание на документите в преписката по реда на постъпването им.

9. Законопроектът дава легални дефиниции на понятията „електронна преписка“ и „електронна препоръчана поща“.

Предлаганите промени отчитат обстоятелството, че най-съществения набор от документи в съдебната фаза на административното производство постъпва от производството пред административния орган, приключило с издаването на обжалвания административен акт. Това означава, че административните органи трябва да обезпечават

предоставянето на услуги в електронна форма, като осъществяват производствата по издаване на индивидуални административни актове не на хартия, а на електронен носител.

Едновременно с това администрацията трябва да осигури най-малко същото ниво на сигурност за реализацията на процесуалните права на гражданите и юридическите лица, което е постигнато към настоящия момент със съществуващите правила за обмен на информация и документи на хартиен носител.

От една страна въвеждането на изискването административните органи да създават и обработват преписките изцяло в цифров вид ще намали административната тежест и ще съдейства за подобряване на административното обслужване за гражданите и бизнеса.

От друга страна, при обжалване пред съда, създаването и поддържането на електронни дела ще осигури бърз достъп (по всяко време и от всяко място) на страните до електронната преписка, приложена по делото.

10. Законопроектът въвежда промени и в частта от АПК, регламентираща производствата пред съд. Предвидено е, че в съдебните заседания страните могат да извършват процесуалните си действия устно или в писмена форма, както и в електронна форма чрез Единния портал за електронно правосъдие или чрез електронна препоръчана поща (чл. 142б АПК).

Електронните изявления до съда ще следва да бъдат подписвани с електронен подпис.

За тези страни, които желаят възпроизвеждането на доказателствата и на преписката да бъдат на хартия, съдът ги възпроизвежда заедно с приложенията в необходимия брой преписи на хартиен носител. За възпроизвеждането страната, извършила действието в електронна форма, заплаща предварително такса като за фотокопие, определена с тарифа на Министерския съвет

Предвидено е, че когато решението се изготвя в електронна форма, то се подписва с квалифициран електронен подпис и се регистрира в информационната система на съда.

Чрез създадената нова разпоредба на чл. 148в АПК законово е регламентирана възможността за извършване на процесуални действия чрез видеоконференция.

По съображения за сигурност или други важни причини съдът служебно може да постанови разглеждане на делото или извършване на отделни процесуални действия чрез видеоконференция.

Резултатите, които се очаква да се постигнат с предвидените нормативни промени, са:

Предлаганата уредба ще съобрази Решение на Съда на Европейския съюз от 24 ноември 2022 г. по дело C-289/21, IG, което има задължителна сила от деня на неговото обявяване, на основание чл. 91, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда.

В резултат на предложените промени ще се постигне максимална степен на прозрачност на съдебната система при осъществяване на функциите ѝ. Всяка страна ще може да проследи движението на нейната преписка и дело, както и да установи, къде се забавя и поради каква причина.

Тази възможност за проследяване ще рефлектира и върху нови възможности и методи за обществен контрол върху работата на администрацията, административните съдилища и Върховния административен съд.

Залегналата в проекта на ЗИД на АПК промяна, касаеща електронната комуникация със страните в производството ще съдейства за съществено съкращаване на срока за произнасяне на администрацията по постъпилите искания.

Предлаганите промени относно извършването на процесуални действия чрез видеоконференцията (като правен способ) съответства на нормативното и водещо изискване за лично и непосредствено участие на страните в производството.

Въвеждането на възможността да се осъществяват съдебни заседания чрез видеоконференция ще позволи на хората с увреждания да участват пълноценно в съдебните заседания, както и ще съдейства за разрешаването на проблема с липсата на достатъчно съдебни зали.

Отлагането на съдебни заседания поради невъзможност или ангажираност на страните да се явят ще бъде сведено до минимум, като ще се даде възможност на процесуалния представител на страната, при това без да пътува до друго населено място, да осигури дължимата процесуална защита на правата на своя доверител.

Провеждането на съдебни заседания чрез видеоконференция ще насърчи гражданския оборот и ще внесе по-голяма прозрачност за гражданите и юридическите лица.

Не на последно място, предлаганите промени в областта на дигитализацията в административното правосъдието съответстват и на „зелените политики“, които ЕС провежда и заявява, че възнамерява да провежда в следващите години в стремежа си за увеличаване на устойчивостта спрямо изменението на климата до 2050 г.

Въвеждането на безхартиено административно правосъдие ще минимизира риска от загуба на документи и на представени доказателства, както и ще опрости процеса по архивиране на дела и данни и ще съдейства за отпадане необходимостта от съхраняване на значителни хартиени масиви, облекчавайки и без това ограничения сграден фонд на съдилищата.

От икономическа гледна точка промените ще съдействат и за спестяванията на средства и време за пътуване на хора с оглед необходимостта от физическото им присъствие в съдебните зали или за подаване на документи и извършването на справки в помещенията на органите на съдебната власт.

В изпълнение на чл. 20, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и чл. 30в от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация е извършена частична предварителна оценка на въздействието на законопроекта.

Съгласно чл. 26, ал. 3 ЗНА проектът на акт, заедно с мотивите към него, частичната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ на Министерския съвет са публикувани на интернет страницата на Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет. На основание чл. 26, ал. 4, изр. първо ЗНА срокът за провеждане на обществени консултации по проекта е 30 дни.

Относно съответствието на проектозакона с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека е изготвена справка от Министерството на правосъдието.

Проектът на ЗИД на АПК не съдържа разпоредби, транспониращи актове на Европейския съюз, поради което не е приложена таблица за съответствие с правото на Европейския съюз.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.

За изпълнението на предвидените промени не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания.

Предложеният проект на нормативен акт не води до въздействие върху държавния бюджет.