



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## **ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

*Върховния административен съд”,  
проект „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата  
на ВАС”, финансиран по приоритетна ос I, под-приоритет 1.5.  
„Прозрачна и ефективна съдебна система” на  
ОП „Административен капацитет”  
Обособена позиция № 1 „Изготвяне на анализ на добрите европейски  
практики за управление на качеството в съдебната система”*

# **АНАЛИЗ НА ДОБРИТЕ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОТО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА**

**АДВОКАТСКО ДРУЖЕСТВО „ПОПОВ И ПАРТНЬОРИ”  
ГР. СОФИЯ, 16 ДЕКЕМВРИ 2013 г.**





Европейски съюз











ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## СЪДЪРЖАНИЕ:

<b>I. ВЪВЕДЕНИЕ</b>	<b>3-6</b>
<b>II. РЕПУБЛИКА АВСТРИЯ</b>	<b>7-40</b>
	
	
<b>III. РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ</b>	<b>42-84</b>
	
<b>IV. ВЕЛИКО ХЕРЦОГСТВО ЛЮКСЕМБУРГ</b>	<b>85-96</b>
	
<b>V. РЕПУБЛИКА ПОРТУГАЛИЯ</b>	<b>97-125</b>
	
<b>VI. КРАЛСТВО ИСПАНИЯ</b>	<b>126-154</b>
	
<b>VII. РЕПУБЛИКА ЕСТОНИЯ</b>	<b>155-182</b>
	
<b>VIII. РЕПУБЛИКА ПОЛША</b>	<b>183 -216</b>
	
<b>IX. ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>217</b>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## ВЪВЕДЕНИЕ:

### 1. Описание на проекта

Върховният административен съд е бенефициент по проект „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на ВАС”, за който е подписан договор с рег. № С11-15-3 от 07.11.2012 г., финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет” 2007- 2013 г. Приоритетна ос: I „Добро управление”, Подприоритет: 1.5. „Прозрачна и ефективна съдебна система”.

### 2. Цели на проекта

Основната обща цел на проекта е да повиши ефективността и ефикасността в работата на ВАС чрез прилагане на принципите на добро управление и създаване на прозрачност като по този начин да се подобри публичният имидж на съдебната система.

Специфичните цели на проекта са фокусирани върху следното:

1. Да се създадат ясни процедури и правила за работата на съда;
2. Да се подобри управлението в съдебната система;
3. Да се осигури активност и последователност в работата на ВАС;
4. Да се повиши прозрачността и да се подобри публичния образ на съда,

като гарант за спазването на правата на гражданите, който работи модерно, неподкупно и ефективно.

Основните целеви групи на проекта, съгласно сключения договор за БФП и техническите спецификации по обществената поръчка са Ръководните кадри от ВАС; Съдии от ВАС; Съдебни и административни служители от ВАС.

В рамките на Проекта се възлага обществената поръчка с предмет „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на ВАС”, чиито цели са в унисон със заложените общи и специфични цели по Проекта.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Целите на Проекта, както и в частност целите на обществената поръчка, са заложиени като приоритети в работата на ВАС през изминалата 2012 г., видно от отчетния доклад за дейността на ВАС. Същите са и в унисон със стратегията за продължаване на съдебната реформа в условията на пълноправно членство в ЕС, както и със Стратегическия плана на ВАС и конкретните мерки за подобряване работата на съда чрез въвеждане на добри практики.

### 3. Основания и цели на анализа

На 09.10.2013 г. беше подписан договор между ВАС, като Възложител и Адвокатско дружество „Попов и партньори“ като Консултант за възлагане на изпълнението на Обособена позиция № 1 в обявената обществена поръчка: „Изготвяне на анализ на добрите европейски практики за управление на качеството в съдебната система”.

Настоящият анализ е изготвен в изпълнение на задълженията на Консултанта по сключения договор, в частност изпълнението на Дейност 1 от предмета на поръчката - *Изготвяне на анализ на добрите европейски практики за управление на качеството в съдебната система.*

Целта на анализа е идентифициране на практики за добро управление на качеството в съдебната система, анализ на възможностите на тяхното прилагане и оценка на приложимостта им в българското административно правораздаване, както и идентифициране на разрешения на идентични проблеми с националните, които съдилищата в държавите членки на ЕС успешно преодоляват.

В рамките на анализа е направено проучване в заложените от ВАС в техническата спецификация седем европейски държави – Австрия, Германия, Люксембург, Португалия, Испания, Естония и Полша.

В хода на проучването са изследвани добри практики в съдебната система на държавите, като специфично място е отделено на областта административно правораздаване.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

За всяка от държавите е налице въвеждащо резюме, насочено към социално историческия контекст на развитие, като е направена съпоставка с българската среда и историческо развитие, както и изложена структура на съдебната система и мястото на административното правораздаване в нея.

Изследвани са статистики, данни и тенденции относно финансовите средства и бюджетите на структурите, сравнения с общите бюджети на съответната държава, приходи от дела/преписки.

Налице е анализ на съдебната статистика: брой магистрати – общо за съдебната система и такива, ангажирани с административен контрол; наличие на съдебни помощници/юристи/други фигури; брой жалби регистрирани годишно по административни дела и брой разгледани/решени/висящи случаи; тенденции в средното време между подаване на жалба и постановяване на решение. За база за всяка от държавите са взети три годишни периоди, като за част от тях – Естония и Полша сравненията са правени за период с налични пълни данни до 2010 г., като отделно фигурират данни за актуалното положение към 2012 г. и 2013 г.

За всяка от държавите са идентифицирани и разгледани технически, организационни и професионални структурни решения, подходящи практики и вътрешни административни процедури. Анализът на всяка от държавите е съсредоточен в следните основни области:

1. Организация на дела и деловодна система;

1.1. *Срокове за постъпване и движение на жалбите;*

1.2 *Срокове за насрочване, разглеждане и произнасяне по делата, срокове за изготвяне на мотиви;*

1.3. *Достъп до делата;*

2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса;

3. Извънсъдебни способи за решаване на правните спорове;

4. Административен арбитраж;





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

5. Обмен на информация между административните съдилища и върховните административни юрисдикции;
6. Борба с корупцията – критерии за отчетност, антикорупционни мерки.

За всяка една от констатираните добри практики е направено изследване за приложимост в административното правораздаване в Република България, като са идентифицирани проблеми в конкретната държава, сходни с тези в България, успешно преодолените с прилагане на съответните добри практики. Отделно е изследвана възможността за приложимост на практиките в българското административно правораздаване, като е направена оценка на необходимите действия и ресурси за прилагане и оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика.

Анализът включва обосновка за всяка една държава, съдържаща мотивите за избора за провеждане/непровеждане на работно посещение, като втори етап от изпълнението на Дейност 1 по възложената поръчка, както и изводи и обобщения, направени след осъществяването на работните посещения в препоръчаните държави.





Европейски съюз



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## Република Австрия



### I. Социално-исторически контекст

Някога център на Австро-унгарската империя, след Първата световна война, Австрия е малка република. След присъединяването ѝ към нацистка Германия през 1938 г. и последвалата окупация от съюзническите войски през 1945 г., статутът на Австрия остава неясен за десетилетие. През 1955 г. окупацията е преустановена и е призната независимостта на страната. Австрия става членка на Европейския съюз през 1995 г.

Република Австрия е федерална държава, административно разделена на девет федерални провинции. Формата на управление е парламентарна демокрация. Към 2011 г. населението на Австрия е около 8.4 млн. души, а площта на страната е 83 872 км<sup>2</sup>.

Страната е обявена за парламентарна демократично-федерална република през 1920 г. с приемането на Федералната конституция. Политическата система на Втората република е базирана на тази конституция, която първоначално е била в сила от 1920 г. до 1929 г. и повторно е приета на 1 май 1945 г.

Австрия е на 21-во място в света по брутен вътрешен продукт (БВП) на глава от населението<sup>1</sup>. Тя се отличава с висок стандарт на живот и социално ориентирана пазарна икономика, която до 1980-те години е до голяма степен държавна. Ориентирането на страната към Европейския съюз довежда до бърза приватизация и

<sup>1</sup> Central Intelligence Agency, 2012 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/au.html>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

съотношението между частния и публичния сектор днес до голяма степен е сравнимо със средното ниво в Съюза.

Със своята добре развита пазарна икономика, квалифицирана работна ръка и висок стандарт на живот, Австрия е силно свързана с други икономики от Европейския съюз, особено с тази на Германия. Световната финансова криза води до остра, но кратка рецесия, чиито последици са овладяни в резултат на предприетите мерки за стабилизация.

## II. Структура на съдебната система

1. Според Конституцията на Австрия, съдебната система е отговорност изцяло на Федерацията: отделните провинции нямат право да сформират съдилища. Федералният министър на правосъдието е върховният орган в управлението на съдебната система. Той е член на федералното правителство и отговаря за политическото управление, координация и върховен контрол на съдебната администрация и свързаните с нея служби.

Правосъдната система на Австрия включва т.нар. обикновени съдилища, прокуратурата, местата за лишаване от свобода (места за изпълнение на наказания лишаване от свобода и следствени арести), пробационните служби и процесуалния представител на държавата в производства по защита на антитръстовите правила.<sup>2</sup>

Обикновените съдилища решават гражданско-правни и наказателно-правни спорове и са организирани на четири нива (степени):

- **Районни съдилища (*Bezirksgerichte*)** - 128 на брой към 01.01.2013 г.. Те решават като първа инстанция граждански спорове с материален интерес до 15 000 евро (*през 2016 г. прагът ще бъде повишен на 25 000 евро*), както и спорове със

<sup>2</sup> DIE ÖSTERREICHISCHE JUSTIZ, Bundesministerin für Justiz, 2013

[http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere\\_oesterr\\_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183](http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183)







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

специфичен предмет, независимо от материалния интерес – семейни, наемни отношения и др. Районните съдилища разглеждат също така наказателни дела за престъпления, наказуеми с по-леко наказание. Техните решения могат да бъдат обжалвани пред окръжните съдилища.

- **Окръжни съдилища (*Landesgerichte*)** – 20 на брой. Те решават като първа инстанция всички дела, които не са подсъдни на районните съдилища.
- **Апелативни съдилища (*Oberlandesgerichte*)** – 4 на брой, със седалища във Виена, Грац, Линц, Инсбрук. Те разглеждат като втора, апелативна инстанция дела, по които окръжните съдилища са отсъдили като първа инстанция. Апелативните съдилища имат особено място в съдебната система на Австрия: Председателите на тези съдилища са ръководители на съдебната администрация на всички съдилища в съответните райони, като в йерархично отношение са подчинени пряко на Министъра на правосъдието.
- **Върховен съд (*Oberster Gerichtshof*)** - последна инстанция за всички граждански и наказателни дела. Въпреки че практиката на Върховния съд по закон няма обвързващ характер за съдилищата от по-нисък ранг, последните съобразяват решенията си с нея.

В компетенциите на австрийските съдилища влизат преди всичко наказателноправни спорове и гражданскоправни спорове, трудови спорове, социалноправни въпроси, както и въпроси от областите на наследственото право, попечителството, издръжката, принудителното изпълнение, несъстоятелността. Съдилищата поддържат и особено важните за бизнеса Имотен и Търговски регистър.

В Австрия, както и в България, са възприети принципите на независимост, безпристрастност и несменяемост на съдиите. Съдиите са професионални съдии и се назначават по предложение на отделенията на съответните съдилища от Федералния Президент, който е делегирал това правомощие на Министъра на правосъдието.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> DIE ÖSTERREICHISCHE JUSTIZ, Bundesministerin für Justiz, 2013  
[http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere\\_oesterr\\_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183](http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

2. Особено място в Австрия заемат т.нар. „Съдилища на публичното право”, а именно – Конституционният съд и Административният съд. Те не са част от системата на съдилищата, а са организационно самостоятелни. Седалищата им са във Виена, а юрисдикцията им се разпростира на цялата територия на страната.

2.1. **Конституционният съд (*Verfassungsgerichtshof*)** има изключителни правомощия да осъществява конституционен контрол, както и да се произнася относно конституционността на федерални и провинциални закони, законосъобразността на подзаконови нормативни актове (наредби), издадени от административни органи и конституционността на актове на административните органи като последна инстанция.

Юрисдикцията на Конституционния съд покрива:

- Специална административна юрисдикция – Конституционният съд разглежда жалби срещу актове, постановени от административните органи (*Bescheide*), като проверява дали актът засяга субективни конституционни права на жалбоподателя, както и дали законът е правилно приложен; жалбата е допустима, само ако са изчерпани всички възможности за оспорване на акта по административен и съдебен ред;
- Жалби срещу решенията на Съда по предоставяне на убежище (*Asylgerichtshof*) – Конституционният съд е компетентен да разглежда жалби срещу решения на специализирания съд, ако са засегнати конституционни права на жалбоподателя;
- Преглед на нормативни актове (*Normprüfung*) - съдилищата са задължени да насочват въпроси за конституционността на нормите, които прилагат, към Конституционния съд;
- Спорове за подведомственост и подсъдност (*Kompetenzkonflikt*);
- Парични искове по силата на публичното право срещу Федерацията, федерална провинция, община или сдружение на общини;





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- Въпроси относно провеждането на избори (Wahlgerichtsbarkeit);
- Случаи на импийчмънт.<sup>4</sup>

Конституционният съд се състои от Председател (Президент), Заместник-председател (Вицепрезидент), 12 члена и 6 заместници. Длъжността на съдията в Конституционния съд може да се съвместява с упражняване на някои други професия (напр. като университетски преподавател и съдия).

**2.2. Административният съд (Verwaltungsgerichtshof)** осъществява контрол за законосъобразност на всички актове на администрацията, с изключение на тези, които са подсъдни само на Конституционния съд. Административният съд се произнася преди всичко по жалби срещу решения (*Bescheide*) на административните органи и може да отменя техни незаконосъобразни актове. Жалбите нямат суспензивен ефект, а спиране на изпълнението се допуска в отделно производство. Задължително изискване за допустимост на производството пред Административния съд е да са изчерпани всички етапи на обжалването по административен ред.

Административният съд се състои от Председател (Президент), Заместник-председател (Вицепрезидент), Председатели на отделенията (14 на брой) и други съдии. Съдиите са разпределени в 21 състава<sup>5</sup>, по области на административно правораздаване. Съставите се състоят от 5 члена, един от които председателства състава.

Практически, Конституционният съд и Административният съд могат да бъдат сезирани с искане за контрол върху един и същи административен акт, но докато Конституционният съд проверява конституционността на разпоредбата, Административният съд следи за законосъобразността ѝ; двете институции извършват различен тип контрол и прилагат различни мерки. В повечето случаи, компетентността на съда се определя най-вече от това какви свои публични субективни права жалбоподателят визира като засегнати – дали те произтичат от

<sup>4</sup> <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/jurisdiction1.html>

<sup>5</sup> <http://www.vvgh.gv.at/gerichtshof/organisation/richter.html>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

законите или от Конституцията. Ако даден случай е подсъден и на Административния съд, Конституционният съд може да откаже да го разгледа при наличие на определени основания (например, ако може да се очаква, че решението няма да изясни проблем от конституционно естество).

2.3. Своеето място в правораздавателната система от 01.07.2008 г. заема **Съдът, решаващ въпроси, свързани с предоставяне на убежище (Asylgerichtshof)**. Той разглежда жалби срещу актове и мълчаливи откази на Федералния офис по предоставяне на убежище от системата на вътрешното министерство, за които са изчерпани възможностите за обжалване по административен ред. Ако не е предвидено друго в закона, този съд постановява решения в съдебни състави от двама съдии. Решенията на Съда по предоставяне на убежище подлежат на контрол от Конституционния съд. Изключения представляват т. нар. „принципни решения” (фундаментални решения по принципни въпроси на правото), които се изпращат служебно на Административния съд и подлежат на преглед от него.

2.4. Към момента **Административният съд** действа като първа, но и последна съдебна инстанция по жалби срещу актове на изпълнителната власт. Контрол на административните актове се осъществява в рамките на самата администрация, чрез оспорване по административен ред. По силата на австрийската Конституция, от 1991 г., обаче, **съществуват Независими административни трибунали в провинциите** (*“Unabhaengige Verwaltungssenate in den Laendern”*). Това са **провинциални юрисдикции с квази-съдебни функции, които решават като първа инстанция и по същество жалби**, във връзка с административни нарушения (с изключение на нарушения на федералните финансови закони), актове на пряко упражняване на власт и принуда от административните органи, някои въпроси, свързани с установяване на неправомерно бездействие от страна на административните органи и други. Юрисдикцията на трибуналите се простира само на територията на съответната





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

провинция. Съдиите, които постановяват решения в трибуналите, не са професионални съдии, а държавни служители, като правният им статус е подобен на този на професионалните съдии. Те се назначават от органите, управляващи провинциите, за период от поне 6 години или за неопределен период. **Решенията на трибуналите се квалифицират от Конституцията като административни актове и подлежат на контрол от Административния и/или Конституционния съд.**

2.5. Освен тези независими тибунали, **в Австрия към момента все още функционират и други независими квази-съдебни институции или административни органи със статут на особени юрисдикции**, които решават въпроси от области като радио- и телевизионно излъчване (бродкастинг), защита на личните данни, телекомуникации. Техните решения подлежат на обжалване само пред Административния съд, ако законът го предвижда. Съществуват и административни органи със специфичен статут, чиито членове са гарантирани с независимост и несменяемост, формално са част от административната организация на страната, но могат да бъдат приравнени на особени юрисдикции. Те решават въпроси от сферата на околната среда (*Unabhängiger Umweltsenat*), такси и мита (*Unabhängiger Finanzsenat*) и обществени поръчки (*Bundesvergabeamt*). Техните решения също подлежат на контрол от Административния съд.<sup>6</sup>

2.6. След две десетилетия, протичащи в дискусии по въпросите на административното правораздаване, през 2012 г. е създадена нормативна рамка за **провеждането на фундаментална и цялостна реформа на австрийската система на административно правораздаване** – приетият от Австрийския парламент *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, който ще влезе в сила на 01.01.2014 г. Реформата е ориентирана към изграждане на цялостна система на административно

---

<sup>6</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union with the collaboration of the Council of the State of Belgium – Increasing the efficiency of the Supreme Administrative Court's powers, 2012





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

правораздаване, чийто модел е близък до действащия във Федерална република Германия. Предвижда се ограничаване обжалването на административните актове по административен ред, а също така и право на отзив при подадена жалба до съда. Предвижда се създаването на система от административни съдилища с обща компетентност в провинциите (по едно във всяка провинция), Федерален Административен съд и Федерален Финансов съд, компетентни да разглеждат административни спорове като първа съдебна инстанция. Закриват се независимите трибунали, специалните комисии и юрисдикции, като техните функции се поемат от административните съдилища. Функциите на Съда по въпросите за предоставяне на убежище и на Федералния офис за обществени поръчки се поемат от Федералния административен съд, а тези на Независимия орган по финансови въпроси (Unabhängiger Finanzsenat) се поемат от Федералния финансов съд. Съгласно новата уредба, почти всички решения на първоинстанционните административни съдилища подлежат на обжалване пред Върховния административен съд (сегашния Административен съд). Първоинстанционният съд извършва проверка за допустимост на жалбата, като актът относно допустимостта подлежи на обжалване пред Върховния административен съд.<sup>7</sup> В общия случай ревизионната инстанция ще бъде компетентна да отмени обжалвания акт на първоинстанционния съд или да отхвърли жалбата.

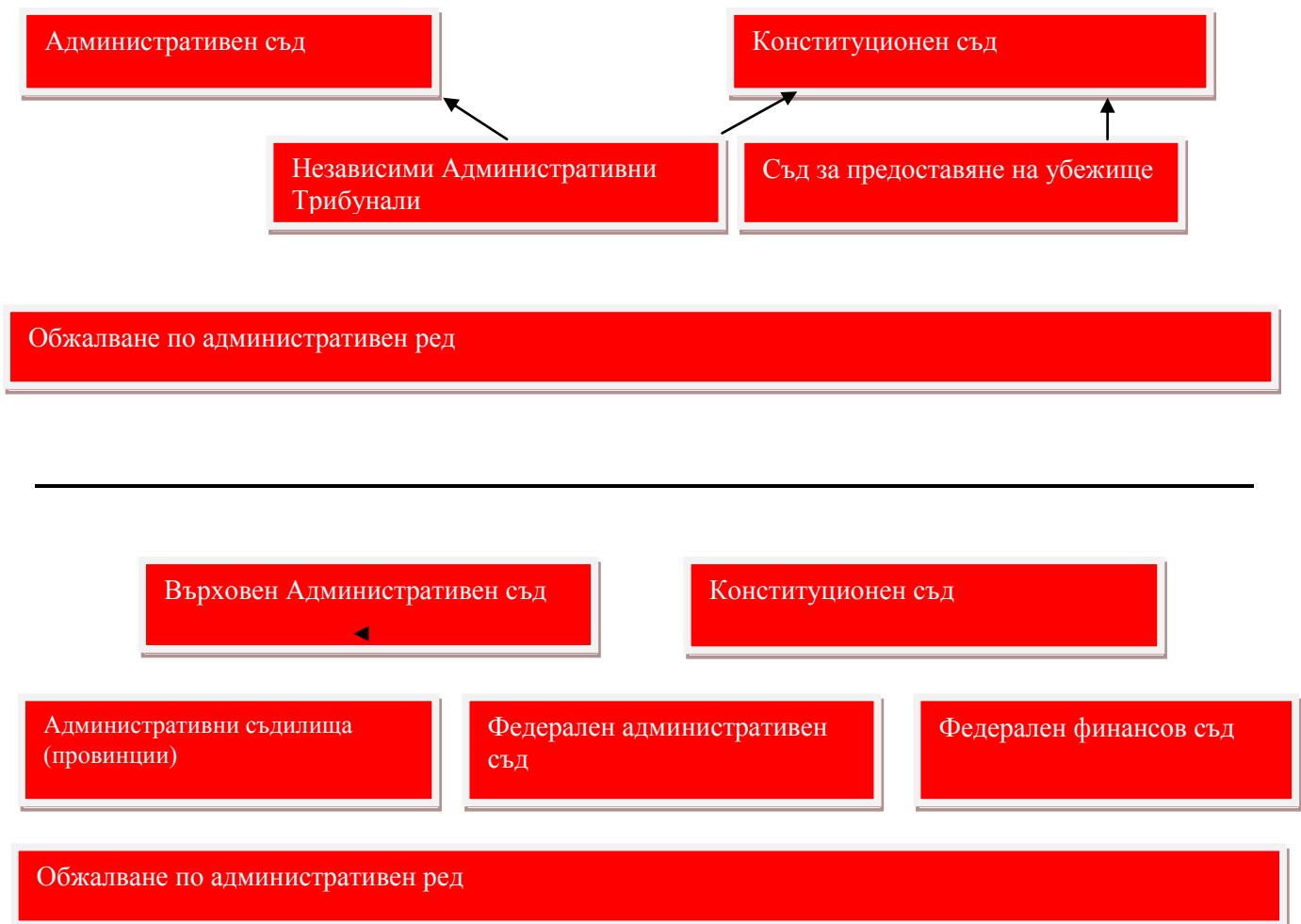
На 14.02.2013 г. е обнародван и пакет от закони, които регулират дейността на всички административния съдилища, с изключение на Федералния финансов съд. Урежда се преходът към двуинстанционно административно правораздаване в периода от 2013 г. до 2014 г. Чрез новия пакет от закони се изменят и редица административни закони в съответствие със започнатата през 2012 г. реформа на административните юрисдикции.

<sup>7</sup> Association of European Administrative Judges, Independence-efficiency - Palermo 8 November 2012 : Europeanization of administrative law – Austrian report



Паралелно с облекчаването на Административния съд чрез въвеждане на първоинстанционни съдилища, в резултат от реформата той поема и нови отговорности: очаква се от 2014 г. да разглежда жалби срещу решения на Федералния административен съд по въпросите на предоставяне на убежище. Административният съд следва да приключи и всички висящи производства, образувани преди влизане в сила на новия закон за административните юрисдикции.

Описаната структура и йерархия на административното правораздаване преди и след реформата може визуално да се изрази по следния начин:







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### III. Статистически данни

#### 1. Финансови средства:

1.1. *Общият бюджет на съдебната система на Австрия* за 2010 г. е 1 174 830 000 евро, в това число бюджета на/за съдилищата, прокуратурата, системата на местата за лишаване от свобода и пробационните служби, съдебна защита на непълнолетните, бюджет за правна помощ, бюджет за функциониране на Министерството на правосъдието.<sup>8</sup> Разходите на съдебната система представляват около 0.7 %, а разходите на съдилищата – около 0.33 % от разходите на целия публичен сектор, на федерално и провинциално ниво (при среден процент 0.44 % за държавите от ЕС). Получените приходи от съдебни такси са около 779 840 000 евро. През 2012 г. са направени разходи за правосъдие в размер на 1 276 000 000 евро срещу приходи от собствена дейност на съдебните институции общо около 973 000 000 евро, тоест налице е добър процент на покритие на разходите от посочените приходи (около 76 %).<sup>9</sup>

1.2. *Бюджетът на Административния съд на Австрия* за последните 3 приключили финансови години отбелязва ръст както в разходната, така и в приходната част:

Години	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Общо разходи	15 517 000	15 600 000	16 940 000
Общо приходи от такси	95 000	105 000	106 000

<sup>8</sup> European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) - The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, 2013

<sup>9</sup> DIE ÖSTERREICHISCHE JUSTIZ, Bundesministerin für Justiz, 2013

[http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere\\_oesterr\\_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183](http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183)







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Поради предприетата реформа на системата на административно правораздаване е прогнозирано увеличение на несъдебния персонал на Административния съд. В тази връзка в бюджета за 2013 г. са заложили допълнително 1 200 000 евро.<sup>10</sup>

## 2. Съдебна статистика:

### 2.1. Брой магистрати:

2.1.1. Към края на 2010 г. в системата на съдебната власт в Австрия (обикновени съдилища) са ангажирани 1 491 професионални съдии (в това число в административните съдилища), разпределени по инстанции, както следва:

Брой професионални съдии към края на 2010 г.	
Брой съдии на първа инстанция	1263
Брой съдии на втора инстанция	173
Брой съдии на трета инстанция	55

Персоналът в съдилищата към посочената дата е 4 642 души, в това число:

Съдебни служители ( <i>Rechtspfleger</i> ) или други органи със съдебни или квази-съдебни функции със самостоятелни компетенции	757
Персонал с подпомагащи съдиите функции (подготовка на досиета, съдействие при заседания, подпомагане изготвянето на съдебни решения)	26
Персонал, отговарящ за различни административни функции по управлението на съдилищата (човешки ресурси, снабдяване и поддръжка, финансов мениджмънт и др.)	3816
Технически персонал	43 <sup>11</sup>

<sup>10</sup> Verwaltunggerichtshof Österreich - Taetigkeitsbericht 2011

<sup>11</sup> CEPEJ - European judicial systems, 2012: Efficiency and quality of justice





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Посочените данни показват, че в Австрия в разглеждания период има 26.8 съдии на всеки 100 000 жители, при средна стойност 45.6 за ЕС.

През 2013 г. броят на съдиите е 1 624, а персоналят в съдилищата е 4 790 души, в това число 660 съдебни служители.

На съдебните служители, наречени - *Rechtspfleger*<sup>12</sup>, е възложено решаването на определени гражданскоправни въпроси. Съдебният служител е обвързан от инструкциите на съдията, на когото е разпределено делото. Съдебните служители могат да издават само съдебни заповеди, които подлежат на обжалване. Съдебните служители разглеждат самостоятелно случаи на личен банкрут и принудително изпълнение. Други сфери на отговорност на *Rechtspfleger* са безспорните производства, свързани с наследство и попечителство.

2.1.2. През 2011 г. започва подготовката на Административния съд за новия модел на административно правораздаване, въведен законодателно през 2012 г. Предприети са бюджетни мерки за поддържане на числеността от 68 магистрати, като се планира постепенно увеличение на несъдебния персонал. През тази година, съдът се състои от Председател (Президент), Заместник-председател (Вицепрезидент), 13 председатели на отделения и 53 съдии- членове на съдебни състави. В Административния съд са заемани 106 щатни бройки в общатата администрация и 12 щатни бройки, свързани с техническа поддръжка.

През 2012 г. броят на съдиите, в т.ч. административното ръководство на съда, остава без промяна като численост. През тази година в Административния съд са заемани 104 щатски бройки в общатата администрация и 12 щатни бройки (без промяна), свързани с техническа поддръжка.

<sup>12</sup> DIE ÖSTERREICHISCHE JUSTIZ, Bundesministerin für Justiz, 2013  
[http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere\\_oesterr\\_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183](http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183)



2.2. Статистика за новообразуваните, висящите и приключилите дела в Административния съд на годишна база:

Общ брой дела:		2011 г.	2012 г.
Жалби	Постъпили	4 599	4 477
	Приключили	6 249	5 800
	Висящи	6 591	6 588
Молби за спиране на изпълнението	Постъпили	1 509	1 331
	Приключили	1 579	1 320
	Висящи	143	138
Молби за правна помощ	Постъпили	1 041	1 041
	Приключили	1 058	957

В сравнение с предходната година, през 2011 г. е реализиран спад в броя жалбите с 5,14 %, а в броя на молбите за спиране на изпълнението – със 17,54 %. По отношение на подадените молби за предоставяне на правна помощ, има спад от 5,28 % в сравнение с предходната година. През 2012 г. е реализиран спад в броя жалбите спрямо 2011 г. с 2,72 %, а в броя на молбите за спиране на изпълнението – с 11,80 %. Има спад от 4,23 % в броя молби за правна помощ в сравнение с предходната година. Очаква се през 2014 г. в Административния съд да бъдат образувани около 5 000-10 000 нови производства по жалби срещу решения във връзка с предоставяне на убежище, като това ще доведе до разтоварване на Конституционния съд.

2.3. Брой случаи разгледани от административните съдии:

През 2011 г. Административният съд полага големи усилия за намаляване броя на висящите пред него производства и на необходимото време за тяхното приключване. В тази година само 4 са случаите, в които е образувано производство



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

пред Конституционния съд за проверка на конституционността на норми (2010: 14, 2009: 10; 2008: 52, 2007: 188, 2006: 18, 2005: 29, 2004: 22, 2003: 10, 2002: 43, 2001: 157). Административният съд е отправил 4 преюдициални запитвания по реда на чл.267 от ДЕС до Съда на Европейските общности. През отчетния период от Съда на ЕС са издадени 3 решения/заключения по преюдициални запитвания на Австрийския административен съд.

През 2012 г. 10 са случаите, в които е образувано производство пред Конституционния съд за проверка на конституционността на норми. Административният съд е отправил 3 преюдициални запитване по реда на чл.267 от ДЕС до Съда на Европейските общности. През отчетния период от Съда на ЕС са издадени 3 решения/заключения по преюдициални запитвания на Австрийския административен съд.

#### *2.4. Брой неприключени производства:*

В сравнение с началото на предходната година, в началото на 2011 г. е регистриран спад в броя на висящите производства по жалби с 1 925 броя и с 69 – в броя на висящите производства по молби за спиране на изпълнението.

В началото на 2012 г., в сравнение с началото на предходната година, е реализиран спад в броя на висящите производства по жалби с 1 647 броя и с 69 – в броя на висящите производства по молби за спиране на изпълнението.<sup>13</sup>

В края на 2011 г., в сравнение с предходната година е регистриран спад в броя на висящите производства по жалби с 20,03% и в броя на висящите молби за спиране на изпълнението - с 33.65%.

В края на 2012 г. в сравнение с предходната година е реализиран спад в броя на висящите производства по жалби с 20,07% и в броя на висящите молби за спиране на изпълнението - със 7.69%.

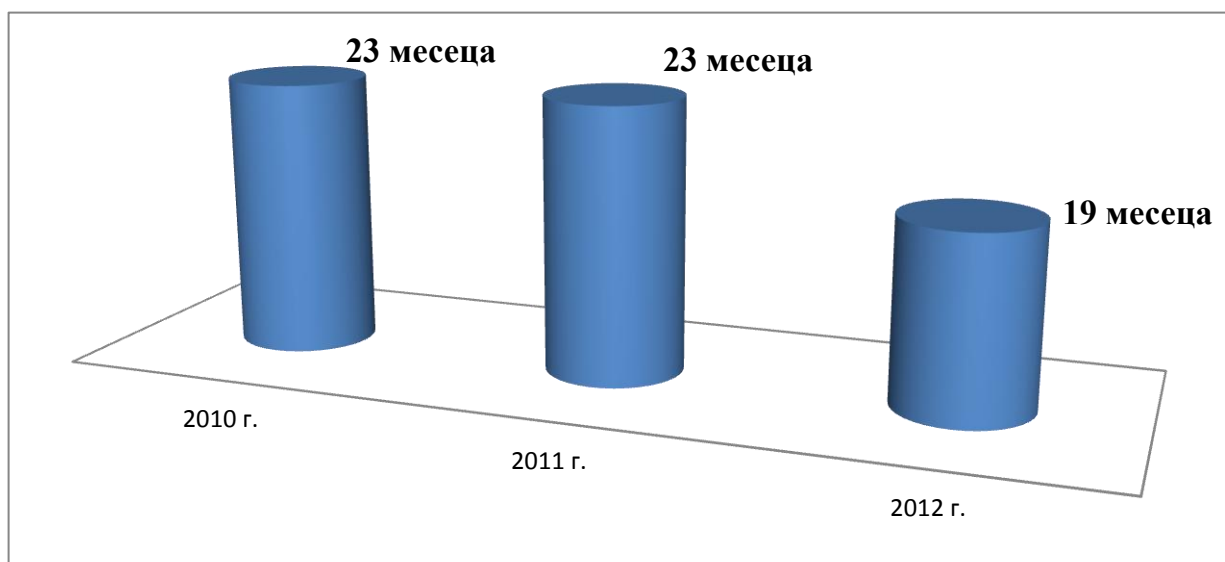
<sup>13</sup> Verwaltunggerichtshof Österreich - Taetigkeitsbericht 2011, 2012



## 2.5. Средно време между подаване на жалба и постановяване на решение:

Сред най-добрите налични индикатори за ефективността на съдебните системи от гледна точка на тяхното отражение върху икономиката е времето за разглеждане (Disposition Time) или времето, необходимо на всящ случай да бъде решен. Друг такъв критерий е т.нар. Clearance rate, която изразява съотношението между постъпващите и приключените дела за определен период. През 2010 г., средното време за разглеждане на едно дело в Австрия (без наказателните производства) е 54,4 дни за безспорните производства и 126,8 дни за спорните, което е значително по-ниско от средното за Европа. Същевременно, Clearance rate е над 100 %, наблюдава се намаляване на броя на висящите случаи и ситуацията е стабилна.<sup>14</sup>

През 2011 г. средната продължителност на производствата по разглеждане на жалби от Административния съд, от момента на постъпването им в състава е 23 месеца (2001 - 19, 2002 - 21, 2003 - 22, 2004 - 22, 2005 - 21, 2006 - 20, 2007 - 19, 2008 - 20, 2009 - 19 и 2010 - 23 месеца). През 2012 г. средната продължителност е 19 месеца.<sup>15</sup> Следващата графика визуализира продължителността на производствата:



<sup>14</sup> CEPEJ - The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, 2013

<sup>15</sup> Verwaltungsgerichtshof Österreich - Taetigkeitsbericht 2011, 2012



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### **IV. Добри практики в съдебната система: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

##### 1. Организация на дела и деловодна система:

###### *1.1. Техническа обезпеченост и електронно управление:*

100 % от съдилищата в Австрия разполагат с компютърна система за регистрация на входящи документи, информационна система за управление на случаите, информационна система за финансово управление.

100 % от съдилищата имат електронни страници, използват електронни уеб формуляри за комуникация, електронни системи за проследяване на делата, електронни регистри и системи за електронно обработване на малки искове и неоспорени вземания.

В 100 % от обикновените съдилища има възможност за електронно подаване на документи.<sup>16</sup>

###### *1.2. Срокове за насрочване, разглеждане и произнасяне по делата, срокове за изготвяне на мотиви:*

Характерен като цяло за съдебната система на Австрия е стремежът към бърз процес. Повече от три четвърти от всички граждански производства могат да приключат за няколко седмици с издаване на писмена заповед за плащане. Като „спорни“ между страните се определят около 10 % от производствата – през 2011 г. средната продължителност на такива производства в районните съдилища е била около 6 месеца, а в окръжните съдилища – около 12,4 месеца. Около 1/2 от общо 53 929 спорни граждански производства пред районните съдилища са продължили по-малко от 6 месеца. Само около 1.9 % от тези производства са продължили повече

<sup>16</sup> CEPEJ - European judicial systems, 2012: Efficiency and quality of justice – Austria evaluation





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

от 3 години. Данните за продължителността на наказателноправните производства са сравними.<sup>17</sup>

В тази насока са налице добри примери както за нормативни решения, така и за практики при управлението на делата, а именно:

1.2.1. Въведен е специален ред за разглеждане на **неотложни въпроси** по граждански дела (т.нар. “Einstweilige Verfügung”);

1.2.2. В закона за съдилищата, като **мярка за ускоряване на гражданския процес** е предвидена възможност за страната да поиска от горестоящ съд да определи времеви рамки за извършване на конкретно процесуално действие от страна на съда, разглеждащ делото: свикване на съдебно заседание, изслушване на експертиза, постановяване на решение или друго. Счита се, че молбата е оттеглена, ако компетентният съд е извършил съответното процесуално действие в срок до 4 седмици от молбата, освен ако страната декларира в двуседмичен срок, че желае тя да бъде разгледана. Според практиката на ЕСПЧ (see e.g. *Holzinger v. Austria*, appl.no. 23459/94) молбата на основание раздел 91 от австрийския закон за съдилищата е ефективна мярка, доколкото нейното използване води до намаляване на продължителността на производствата.<sup>18</sup>

1.2.3. Налице са добри примери за прилагане на мерки за **предотвратяване забавянето на делата чрез мониторинг и разпространение на данни**. Така например, в Окръжен съд Линц всички съдии получават справка за броя на всички забавени дела, класифицирани по продължителност (напр. повече от 1, 2 или 3 години). Въз основа на получената информация, Председателят на съда предприема действия, като балансиране на натовареността или образуване на дисциплинарно производство. Страните по делото могат да поискат от Апелативния съд да определи краен срок за производството, ако смятат, че действията на съдията не съответстват на добрите практики. Отделно от това, всяко дело без нов запис в електронната

<sup>17</sup> DIE ÖSTERREICHISCHE JUSTIZ, Bundesministerin für Justiz, 2013  
[http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere\\_oesterr\\_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183](http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB48EE4281EC41D98341183).

<sup>18</sup> CEPEJ - Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings; Strasbourg, 2006







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

система за повече от 3 месеца автоматично бива включено в контролен списък, който се представя всеки месец на Председателя на съда, на съдиите и съдебния персонал за контрол.<sup>19</sup>

1.2.4. В австрийските съдилища е ангажиран специализиран **съдебен персонал (Rechtspfleger)**, **разполагащ с компетенциите да реши някои въпроси без намесата на съдия или с ограничен контрол от негова страна**. Така например, съдебните служители в Окръжния съд в Линц работят самостоятелно в няколко области, като дела по наследство, неплатежоспособност, изпълнителното производство и имотен регистър.<sup>20</sup>

1.2.5. В Австрия съществуват т.нар. **ombudsoffices (ombudsstelle)** към апелативните съдилища. Всяко лице може да се обърне към тях, ако има въпроси или оплаквания от действията на съдилищата.

1.2.6. На разположение на 100 % съдиите и съдебните служители са Интернет връзка, e-mail, електронни файлове, електронна база данни за юриспруденцията, MS Word. 100 % от съдилищата разполагат с възможност за провеждане на **видеоконференция** при изслушването на свидетели, страните, вещи лица и преводачи в граждански производства, както и за изслушване на свидетели в наказателни производства. Използването на видеоконференция спестява време и средства, като същевременно осигурява възможност на съдията да си създаде непосредствени впечатления за изслушваното лице. По този начин се редуцира и общата продължителност на производството. За насрочване на видеоконференция се използва специална Интернет базирана резервационна система. През 2010 г. са проведени 1 960 видеоконференции, 6 % от които със съдилища в други държави.<sup>21</sup>

1.2.7. Всеки съд изготвя **годишен доклад** с посочване на брой приключени и висящи дела, брой съдии и административен персонал и др. Поддържа се система за мониторинг по отношение на брой входящи случаи, брой произнесени решения, брой

<sup>19</sup> CEPEJ - Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings; Strasbourg, 2006

<sup>20</sup> CEPEJ - Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings; Strasbourg, 2006

<sup>21</sup> CEPEJ - The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, 2013







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

отложени дела, продължителност на процедурите и др. Налице е система за оценка на дейността на всеки съд – Operational Information System (BIS), в рамките на която се използват периодични тестови листове (на 01.10 всяка година). Критериите, залегнали в системата, са: брой входящи случаи, продължителност на процедурите, висящи производства, продуктивност на съдиите и персонала, процент случаи обработвани от един съдия, удовлетворение на съдебния персонал, удовлетворение на клиентите, качество на работа и качество на организацията на съдилищата, разноси за съдебните производства, пропорционалност на персонала спрямо натовареността (броя случаи) и др. Разработват се одитни планове за регулярни проверки на съдилищата на всеки 4 до 7 години.

На ниво съд не се поставят цели на изпълнението; няма специфични стандарти за качество на съдебната система като цяло и количествени цели за всеки съдия (например, брой дела приети на месечна база). Има система за мониторинг на backlogs (дела, продължили по-дълго, отколкото е предписано) и на случаи, по които няма движение през разумен период от време.<sup>22</sup>

### *1.3. Достъп до делата:*

1.3.1. Според международните източници нивото на ползване на информационни и комуникационни технологии (ICT) в съдебната система на Австрия е сред най-високите сред държавите членки на ЕС. От началото на 80-те години, Австрийската съдебна система изгражда цялостна електронна мрежа. Въведено е „електронно правителство”, което обслужва главно министерствата на финансите и на правосъдието. То подпомага цялостната комуникация между отделните съдилища и Министерството на правосъдието, както и осъществява връзка на всички граждани и организации със съдебните и други институции. Съдебната IT мрежа съдържа около 180 рутера, 340 сървъра и 12 500 работни станции, 160 системи за видеоконференция, 1 100 ноутбука и др. Разработената Система за електронен обмен (ERV) позволява

<sup>22</sup> CEPEJ - The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, 2013





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

конвенционалният обмен на документи между съдилищата и участниците в производствата да бъде в голяма степен заместен от електронния обмен, по начин, напълно различен от обикновеното използване на e-mail или факс. В тази насока австрийското правосъдие може да бъде отличено, доколкото друга държава не е създавала такава форма на електронен обмен.<sup>23</sup> Благодарение на системата, в 100 % от съдилищата са ползва електронен инструмент за управление и проследяване на случаи; в 100 % от съдилищата (обикновени съдилища) се ползва възможността за електронен обмен между съдилищата и тяхната институционална среда, има достъп до електронни регистри, услуги за електронно обработване на малки претенции и за електронно подаване на документи.<sup>24</sup> Оптимизацията, реализирана чрез въвеждането на системата в австрийското правосъдие, се оценява на капацитета на 133 души. През 2012 г. повече от 95 % от т.нар. „малки претенции“ са подадени електронно; реализирани са 6,8 милиона електронни изпращания на документи, от което са спестени около 10 милиона евро за пощенски услуги. Поддържа се база данни, съдържаща информация относно несъстоятелност, наказателни и граждански дела, публикации и други ([www.edikte.justiz.gv.at](http://www.edikte.justiz.gv.at)), която се ползва безплатно. Съдебната практика е абсолютно достъпна, без заплащане на такса и е част от т.нар. Федерална правно-информационна система ([www.ris.bka.at](http://www.ris.bka.at)). Последната представлява електронна база данни за нормите на правото в Република Австрия, която съдържа и компилация от избрани съдебни решения на различни по ранг и компетентност съдилища в страната. Има достъпни бази данни за откриване на вещи лица, преводачи и други. Изцяло достъпни чрез Интернет и развити посредством електронните технологии са Имотният регистър, Кадастралните карти, Търговският регистър.

1.3.2. Предоставя се възможност за лица, които не могат да си позволят заплащането на разходите за съдебно производство, **да бъдат освободени частично или изцяло от заплащане на такива разходи**. Разходите за правна помощ се поемат

<sup>23</sup> DIE ÖSTERREICHISCHE JUSTIZ, Bundesministerin für Justiz, 2013, [http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere\\_oesterr\\_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB88EE4281EC41D98341183](http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB88EE4281EC41D98341183).

<sup>24</sup> CEPEJ - The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, 2013





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

от Министерството на правосъдието, като подлежат на възстановяване само при подобряване финансовото състояние на лицето.<sup>25</sup>

## 2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:

Правната система на Австрия допуска процедури по медиация, по граждански и наказателни дела, с помощта на частен медиатор. Медиатор по наказателни дела може също така да бъде съдия, прокурор и др. През 2010 г. институтът е използван в 6 007 наказателни дела.

## 3. Борба с корупцията – критерии за отчетност, антикорупционни мерки:

3.1. В началото на кариерата си съдиите се назначават от Министъра на правосъдието или от Федералния президент, въз основа на одобрение от орган, съставен от съдии.

3.2. Специални дисциплинарни състави при Апелативните съдилища са компетентни да налагат дисциплинарни санкции на всички съдии под ранга Председател и Заместник-председател на Апелативния съд. За всички съдии от по-висок ранг ролята на дисциплинарен съд се поема от Върховния съд. Дисциплинарният съд се състои от съдии и се сезира в случай на нарушения на служебните задължения (нарушение на задължението за опазване на служебната тайна, приемане на подаръци и др.). Наказанията варират от предупреждение до уволнение. Дисциплинарни състави се сезират от председателя на съответния съд. Към края на 2010 г. са образувани 46 производства, от които 37 за нарушение на професионалната етика, 2 за професионално несъответствие и 2 за криминални деяния.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> CEPEJ – European judicial systems, 2012: Efficiency and quality of justice – Austria evaluation





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### 4. Други практики. Мерки за поддържане на качеството на съдебните услуги:

4.1. От 01.11.2007 г. в Австрия съществуват омбудсофиси (*ombudsstellen*) към апелативните съдилища. Всяко лице, което участва в или е засегнато от съдебна процедура, може да се обърне към тях, ако има въпроси или оплаквания от действията на съдилищата. В омбудсофиса могат да бъдат получени разяснения за съдебните решения, а оплакванията да получат компетентен, независим и бърз отговор.<sup>27</sup>

4.2. Провеждат се редовни анкети сред „клиентите“ на съда за изследване на тяхното доверие и/или удовлетворение от услугите, предоставяни от съдебната система, в т.ч. с адресати съдии, съдебен персонал, прокурори, адвокати, страни, вещи лица, преводачи, жертви на престъпления.<sup>28</sup>

4.3. Разработена е система за качествена персонална оценка на дейността на съдиите, както и система за ежегодно обучение на магистратите.

## **V. Добри практики в административното правораздаване: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

### 1. Организация на дела и деловодна система:

#### *1.1. Срокове за постъпване и движение на жалбите:*

<sup>27</sup> DIE ÖSTERREICHISCHE JUSTIZ, Bundesministerin für Justiz, 2013, [http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere\\_oesterr\\_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB8EE4281EC41D98341183](http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz.pdf;jsessionid=1D8CC5BFFEB8EE4281EC41D98341183).

<sup>28</sup> CEPEJ – European judicial systems, 2012: Efficiency and quality of justice justice – Austria evaluation





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

1.1.1. Абсолютна предпоставка за допустимост на обжалването на административен акт пред Административния и Конституционния съд по действащата система преди реформата е **изчерпването на всички възможности за обжалване на акта по административен ред**. Жалбата се подава в срок от 6 седмици след съобщаване на решението на административния орган, който се явява последна инстанция в обжалването по административен ред.

1.1.2. Жалбата срещу административен акт по правило **няма суспензивен ефект**. Спиране на изпълнението може да бъде допуснато по искане на жалбоподателя в отделно производство пред Административния съд. Жалбата се подава **директно** пред Административния съд (правилото е модифицирано, считано от 01.01.2014 г.).

1.1.3. С някои изключения, **жалбите пред Административния съд трябва да бъдат представени от адвокат** или в случай на данъчни дела – **от данъчен консултант или експерт-счетоводител**. Тези жалбоподатели, които не могат да си позволят адвокат, могат да се ползват от правна помощ.<sup>29</sup>

1.1.4. В Австрия е конституционно регламентиран принципът за фиксирано предварително разпределение на делата, като е налице забрана за прехвърляне на вече разпределен случай на друг съдия. Това предотвратява случаи на „струпване“ на повече дела при един съдия.<sup>30</sup> Разпределението на жалбите между съдиите от Административния съд се прави от председателя на съда, на базата на индивидуален план за възлагане на случаи.<sup>31</sup>

1.1.5. Производствата пред Конституционния съд и пред Административния съд са съобразени с принципите за **право на защита** и **равнопоставеност** на страните. **Независимостта и безпристрастността** на съдиите са гарантирани от Федералната Конституция и законите. Възприет е институтът на отвода. Съдиите от

<sup>29</sup> CEPEJ - Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings; Strasbourg, 2006

<sup>30</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union: Dr. Clemens Jabloner, Some Remarks on the Efficiency and Quality of Administrative Justice, Paris 2013

<sup>31</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union – Court Exchange in Austria, 2011





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Административния съд не участва в дела, засягащи техни лични интереси или интереси на техни близки, в дела, в които те са законни представители на страна или дела, за които са налице всякакви други обстоятелства, които могат да поставят под въпрос тяхната безпристрастност.

### *1.2. Насрочване, разглеждане и произнасяне по делата, изготвяне на мотиви:*

1.2.1. Документите играят първостепенна роля в административното съдопроизводство в Австрия. Когато съдебните заседания са открити, страните и техни представители могат да водят устни дебати. Председателят на състава служебно провежда изчерпателен дебат по случая, като останалите съдии от състава също могат да задават въпроси.<sup>32</sup> Практически, обаче, в болшинството от случаите Административният съд постановява решение **без провеждане на устни съдебни заседания**. Поради липсата, преди реформата, на отделна процедура за проверка на допустимостта на жалбата, броят на производствата по жалби, образувани пред Административния съд, е значителен. Съдът рядко използва легалната възможност да откаже да разгледа жалба, ако тя не допринася за решаването на принципни въпроси (чл. 33а от Закона за административния съд, редакция към 2011 г.). Независимо от това, Административният съд съумява да обработва значителния обем от случаи.<sup>33</sup>

1.2.2. **Административният съд на Австрия осъществява контрол само за законосъобразност и действа като контролно-отменителна инстанция.** Съдът разглежда жалбата на базата на фактите, установени от административния орган и в рамките на конкретните оплаквания и исканията на жалбоподателя. В рамките на този обхват решаващият състав не е обвързан от правните аргументи, сочени от жалбоподателя. Съдът може да отмени обжалвания акт, да отхвърли жалбата като неоснователна, да остави жалбата без разглеждане (основанията са лимитирани) или

<sup>32</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union

<sup>33</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union – Court Exchange in Austria, 2011







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

да прекрати производството на процесуално основание (например, поради неизпълнение на указания за отстраняване на съществени нередовности).

**Има едно изключение, при което Административният съд действа като инстанция по същество:** когато разглежда жалба срещу бездействие на административния орган да издаде административен акт в определен в закона срок – обикновено 6 месеца (**мълчалив отказ**). В този случай Административният съд следва служебно да установи релевантните факти, като има право по своя преценка да събира доказателства.<sup>34</sup> В случай, че жалбата е основателна, Административният съд дава задължителни указания на административния орган да издаде съответния акт в рамките на 3 месеца и да изпрати до съда копие или респективно да го уведоми защо не счита бездействието си за нарушение. Този срок от 3 месеца може да бъде удължен, в случай че административният орган представи доказателства за неговата невъзможност да издаде исканото решение в срока.

1.2.3. Налице са добри примери за **нормативни и практически решения, благоприятстващи бързината в процеса**. Така например, в Раздел 51(7) на Закона за административните наказания от 1991 г. е уредено, че след изтичането на петнадесетмесечен период от обжалването на административно наказание – глоба, в производство, в което само отговорното лице има право на обжалване, наказанието се обезсилва по право и производството се прекратява. В този срок не се включва времето за произнасяне на Конституционния съд, Административния съд и Съда на Европейските общности.<sup>35</sup> Когато административен трибунал не извърши определено процесуално действие в определен срок, по молба на жалбоподателя, Административният съд може да определи срок за постановяване на решение<sup>36</sup>. Интересен е примерът за решение на Независим административен трибунал, който приема, че прекомерната продължителност на производството е смекчаващо вината

<sup>34</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union – Seminar on the Charter of Fundamental Rights, 2011 – Austria questionnaire

<sup>35</sup> Council of Europe, Draft Recommendation CM/Rec(2010) of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings, 2010

<sup>36</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union: Dr. Clemens Jabloner, Some Remarks on the Efficiency and Quality of Administrative Justice, Paris 2013





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

обстоятелство и намалява наложената на жалбоподателя глоба с 50 %. Предприетите действия в тази насока са оценени от Съда в Страсбург като добра практика.<sup>37</sup>

1.2.4. Регламентирани са различни мерки за **процесуална икономия** и **ограничаване на злоупотребата с право на жалба**. Административно наказание - глоба, не подлежи на обжалване, ако е под определен размер (750 евро). За сравнение, държавната такса за административно обжалване е 220 евро (240 евро от 01.01.2014 г.).<sup>38</sup> За злоупотребяващи и необосновани жалби може да бъде наложена глоба.

1.2.5. Административният съд се подпомага в работата си от **млади юристи – научни / академични сътрудници**. Те подпомагат съдиите в проучванията и анализите на съдебна практика, изготвянето на доклади за съдебни заседания, изготвянето на проекти на решения; отговарят на запитвания на лица, които лично или по телефона търсят съдебна информация. През 2012 г. са открити 26 места в Административния съд за такива сътрудници. Освен че се подпомага дейността на съда, по този начин се предоставя възможност на сътрудниците да задълбочат знанията си и да опознаят процеса по решаване на дела в един Върховен съд.<sup>39</sup>

*1.3. Достъп до делата. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:*

1.3.1. Развитието на информационните технологии като инструмент за улесняване на достъпа до правосъдие е приоритет в Австрия. Към момента, всички решения на Административния съд са публикувани на **Интернет страницата на съда, която се актуализира ежедневно**. Има добре разработена **система за откриване на решения по дата на постановяване, както и е осигурен достъп до архиви**.<sup>40</sup>

1.3.2. През 2012 г. са завършени подготвителните работи за въвеждането на Системата за електронен обмен (ERV) в работата на Административния съд, като

<sup>37</sup> Mittelbauer v. Austria, App. No. 2027/06, decision of 12 February 2009.

<sup>38</sup> Verwaltunggerichtshofgesetz 1985 – VwGG, StF: BGBl. Nr. 10/1985 (WV)

<sup>39</sup> Verwaltunggerichtshof Österreich - Taetigkeitsbericht 2012

<sup>40</sup> <http://www.vwgh.gv.at/>







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

резултатите са нормативно регламентирани. С измененията през 2013 г. в основния закон, уреждащ дейността на съда, са регулирани **електронното депозиране на жалби пред Административния съд и електронното съобщаване на актовете на Съда.**<sup>41</sup>

## 2. Извънсъдебни способи за решаване на правните спорове:

В австрийското законодателство е предвидена възможност за **извънсъдебно уреждане на административни спорове**. Австрийската Конституция урежда съществуването на независима структура - Съвет на омбудсманите, наречена "Volksanwaltschaft" или „Народна защита“. Съветът на омбудсманите е независим висш федерален орган, който се състои от трима членове, един от които е председател. Членовете на съвета се избират от парламента за срок от 6 години без право на преизбиране. Дейността на членовете на Съвета на омбудсманите е несъвместима с участие във федералното или в провинциалното правителство, както и с упражняването на каквато и да е друга професия. Съветът на омбудсманите може да отправя препоръки към административните органи, които са длъжни в срок от 8 седмици да ги изпълнят или да се мотивират защо не са ги изпълнили. Народната защита има право да сезира Конституционния съд с цел установяване на противоконституционността на законови разпоредби.<sup>42</sup>

## 3. Обмен на информация между административните съдилища и върховните административни юрисдикции:

Очаква се въведената в Австрия Система за електронен обмен (ERV) да улесни обмена на информация и документи между Върховния административен съд и

<sup>41</sup> Verwaltunggerichtshof Österreich - Taetigkeitsbericht 2012

<sup>42</sup> <http://volksanwaltschaft.gv.at/>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

първоинстанционните съдилища, които предстои да бъдат сформирани в резултат от реформата в административното правораздаване.

#### 4. Бобра с корупцията – отчетност, антикорупционни мерки:

4.1. **Месечен вътрешен доклад** представя постоянен преглед на новообразуваните дела и броя на висящите дела. В края на всяка година Административният съд изготвя **годишен доклад за своята дейност и натрупаният опит** и го изпраща на Федералния Канцлер.

4.2. Управлението на човешките ресурси и финансовото управление на Съда се подпомагат от разработената единна SAP – система на федералното правителство, базирана на приложенията PM-SAP (с HR насоченост) и HV-SAP (насока финансово управление).

4.3. Съществуването на независим федерален орган за извънсъдебно решаване на административни спорове - Съвет на омбудсманите, наречен “Volksanwaltschaft”, само по себе си може да бъде оценено като мярка за редуциране на корупцията в тази сфера.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## **VI. Анализ на приложимостта на идентифицираните добри практики в административното правораздаване в Република България**

1. Идентифицирани проблеми в конкретната държава, сходни с тези в България, успешно преодоленни с прилагане на съответните добри практики:

Въпреки, че системата на административното правораздаване в България като цяло е различна от австрийската, са налице известни сходства, които предпоставят и наличието на близки по характер проблеми. И в двете държави са налице много на брой различни административни и особени юрисдикции с обща или специална компетентност, чиито решения подлежат на контрол пред един върховен административен съд. Тази концентрация на компетентност предпоставя голямата натовареност на върховните административни юрисдикции и в двете държави. В тази връзка, положително оценените технически и организационни мерки, както и някои конкретни нормативни решения за регулиране на натовареността на Административния съд в Австрия биха могли да намерят приложение и в България.

Предприетата в Австрия реформа на административното правораздаване, в частта преобразуване на съществуващите особени юрисдикции във Федерален финансов съд и Федерален административен съд ще допринесе за разпределяне на натовареността между повече съдилища, диференциация на компетентността и обособяване на Върховния административен съд като втора съдебна инстанция в административните спорове. Реализация могат да намерят и успешните политики за подобряване ефективността на съдилищата като цяло, които решават проблеми, застъпени в една или друга степен във всяка съдебна система.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 2. Възможност за приложимост на практиките в българското административно правораздаване:

### ***А. Сформиране на отделен административен съд, който осъществява първоинстанционен контрол върху актовете на висшите централни органи на изпълнителната власт и на решенията на особени юрисдикции***

Централният административен съд би могъл да замести българския Върховен административен съд във функциите му на първоинстанционен съд при оспорване на актовете на висшите органи на изпълнителната власт и на особени юрисдикции, така, че ВАС да функционира само като касационна инстанция в системата на административното правораздаване.

#### *2.1. Необходими действия и ресурси за прилагане на структурното решение:*

Създаването на нова структурна единица в административното правораздаване (Централен административен съд) изисква промяна в Конституцията и в действащото законодателство – както в устройствените нормативни актове, така и в АПК.

Също така необходимо ще е отпускането на допълнителни средства в бюджета на съдебната система, откриването на съответни щатни бройки, а за съдийските – организиране на съответните конкурси.

#### *2.2. Оценка на ефекта от прилагането на конкретното решение:*

Разглежданото структурно решение би улеснило работата на ВАС, като го превърне действително само в касационна инстанция, в съответствие с основната му функция – да осъществява съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. От друга страна, това ще допринесе за бързина в съдопроизводството и по-лесен достъп до правосъдие.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## ***Б. Висока степен на организационна самостоятелност на съдилищата на публичното право***

Административният съд, заедно с Конституционния съд, заемат особено място, като в някои източници не се разглеждат като част от съдебната система на Австрия. Основното проявление на тази самостоятелност е правото им да съставят самостоятелни бюджети.

### ***2.3. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:***

За въвеждане на бюджетна автономия на системата на административното правораздаване, наред с измененията в Закона за съдебната власт, Закона за устройството на държавния бюджет и други актове, регламентиращи принципите и процедурите за формиране на бюджета на съдебната власт, вероятно ще бъдат необходими и конституционни промени.

### ***2.4. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:***

Предвиждането на самостоятелен бюджет за тези съдилища би могло да повиши независимостта, безпристрастността и прозрачността при управлението на органите, отговарящи за контрол на законосъобразността на действията на изпълнителната власт.

## ***В. Разширяването на приложното поле на информационните и комуникационни технологии, в това число чрез въвеждане на система за електронен обмен на документи в административния процес и въвеждане на компютърни системи за управление на финансите и човешките ресурси в системата***

### ***2.5. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:***

Разширяването на приложното поле на информационните и комуникационни технологии в сферата на административното правораздаване е възможно единствено чрез подобряване на техническата обезпеченост и на техническата компетентност на заетите в системата лица. Това изисква предвиждането на специални средства. Към





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

момента вече разполагаме с Концепция за електронно правосъдие, а ВАС е бенефициент по проект, който ще допринесе в голяма степен за възможността да се осъществяват процесуални действия в електронна форма. В този смисъл, при изпълнението на вече предприетите стъпки в посока на прилагането на тази добра практика, могат да се вземат предвид конкретните решения, разработени за системата на австрийското правосъдие.

#### *2.6. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Мярката за въвеждане на електронно правосъдие значително ще ускори административния процес, ще доведе до повече прозрачност за работата на съда и до намаляване на финансовите пречки за достъп до правосъдие. От гледна точка на административните съдилища, ще бъдат реализирани финансови оптимизации - намаляване както на разходите за несъдийски персонал, така и на тези за съхранение на книгата и за съдебна кореспонденция.

Позитивните ефекти от разработването на интегрирана система за финансово управление и управление на човешките ресурси в системата на съдебната власт и в частност на административното правораздаване, са финансови оптимизации, подобряване ефективността на системата като цяло, повишаване на прозрачността в управлението на съдилищата.

### ***Г. Задължително представителство от адвокат в административните дела***

#### *2.7. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Поставянето на това изискване е възможно с допълнение в АПК. Освен законодателна промяна, за въвеждане на мярката е необходимо и отпускането на по-голям бюджет за правна помощ, тъй като приложението ѝ значително би се разширило.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## *2.8. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Задължителното представителство от адвокат от страна на жалбоподателя по административните производства би довело до по-бързо и ефективно разглеждане на делата, доколкото предполага структурирано изложение на фактите и правните аргументи. Косвен ефект би бил намаляване на броя на очевидно неоснователните жалби, излишно натоварващи съдилищата.

### ***Д. Преобладаващо писмен характер на производствата пред Върховния административен съд***

#### *2.9. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Предоставянето на преценка на решаващия състав за разглеждане на делото в закрито заседание е възможно с изменение в АПК. Такова решение би било целесъобразно най-вече в случаите, в които съдът действа като контролно-отменителна инстанция.

#### *2.10. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Прилагането на посочената практика ще осигури по-голяма гъвкавост на съда и в крайна сметка, при добро планиране – до допълнително оптимизиране на сроковете за разглеждане на административни дела.

### ***Е. Подпомагане на Върховния административен съд от академични/научни сътрудници***

#### *2.11. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Функциите на този тип сътрудници са аналогични на тези на съдебните помощници. Въвеждането на академични сътрудници (стажантска програма за студенти и млади научни работници) би могло да се реализира и без законодателна промяна, но е необходимо да се планира като ефективно организационно решение. В зависимост от възприетия подход за въвеждането ѝ, тя би могла да доведе и до повишаване на разходите на съда за несъдийски персонал.







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## *2.12. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Подпомагането от страна на млади юристи би могло да доведе до оптимизиране на работата на съдиите, респективно – на сроковете за обработване на административните жалби. Като косвен позитивен резултат от такова сътрудничество може да се изтъкне очакваното наличие на практически подготвени млади юристи – евентуални бъдещи административни съдии.

## ***Ж. Мерки за мониторинг и разпространение на информация***

### *2.13. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Без законодателни промени или с минимални такива могат да бъдат въведени идентифицираните практики и системи за мониторинг, оценка на дейността и разпространение на информация, като форма на самоконтрол за ефективност на административните съдилища, в това число: а) периодична оценка на ефективността по различни показатели (брой входящи случаи, продължителност, висящи производства, продуктивност на съдиите и персонала, процент случаи обработвани от един съдия, удовлетворение на съдебния персонал, удовлетворение на клиентите, качество на работа и качество на организацията на съдилищата, разноси за съдебните производства, пропорционалност на персонала спрямо натовареността (броя случаи). б) изготвяне на регулярни справки за забавените дела, които се изпращат до всички съдии от съответния съд; в) автоматично включване в специална справка на дела, без нов запис в електронната система за по-голям период от време и др. Разработването на софтуер за оценка, ако се прецени за целесъобразно, ще предпостави бюджетирането на съответните средства за разработка и обучение. Изменение в АПК ще бъде необходимо, за да бъде въведена възможността страна да поиска от Върховния административен съд определяне на времеви рамки за определено процесуално действие на първоинстанционен съд.







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### 2.14. *Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Очакваният ефект от прилагането на посочените практики е оптимизиране на сроковете за разглеждане на делата от страна на административните съдилища, подобряване на ефективността и повишаване на прозрачността на съдебната дейност.

### **VII. Изводи**

Идентифицирани са добри практики в административното правораздаване и във функционирането на съдебната система на Австрия. Налице е възможност за тяхната приложимост в България.

Въпреки първоначалната идентификация на Австрия като държава, подходяща за провеждане на работно посещение, към момента не я препоръчваме за такова, тъй като е в ход цялостна реформа на административното правораздаване, която предполага структурни и организационни промени и твърде интензивно натоварване на върховната административна юрисдикция. Освен това, организиране на посещение към настоящия момент предполага да бъде видяно функционирането на едно статукво, което скоро ще остане в историята, а получаване на преки впечатления от новата система е невъзможно, защото към момента тя не е започнала да се реализира и всички позитивни ефекти са само в сферата на планирането.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## ФЕДЕРАЛНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ



### I. Социално-исторически контекст

Като най-голямата икономика в Европа и на второ място по население, Германия е основен участник в икономическите и политическите процеси на континента. Европейската борба за власт въвлича Германия в две опустошителни световни войни през първата половина на XX век, които я оставят окупирана от съюзническите сили на САЩ, Великобритания, Франция и Съветския съюз през 1945 г. Със започването на Студената война са формирани две Германски държави през 1949 г.: Западна германска република и Източна германска демократична република. Демократична Германия се превръща във водеща западна икономика, в членка на ЕИО и НАТО, докато комунистическа Германия е на предна линия в ръководения от Съветския съюз Варшавски договор. Разпадането на СССР и краят на Студената война правят възможно обединението на Германия през 1990 г.

Федерална република Германия е демократична, федерална и социална конституционна държава. Заедно с основните права, тези принципи образуват неприкосновеното ядро на Конституцията на Германия, чието съблюдаване се гарантира от Федералния конституционен съд. Основата на всички източници на правото е Конституцията (*Grundgesetz*).<sup>43</sup>

<sup>43</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_law-6-de-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-bg.do?member=1)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Контрол върху администрацията от специфични административни съдилища съществува в германските провинции от 1863 г. Административните съдилища са били отделени от гражданските. В периода на национал - социализма административноправната защита е значително ограничена. След възстановяването на административното правосъдие във Федерална република Германия през 1945 г., принципът за върховенство на закона става основен за всички публично-правни спорове.<sup>44</sup>

## II. Структура на съдебната система

1. Съобразно федералното разделение на държавата, нормотворческият процес в Германия се реализира основно на две нива. **Федералните закони** се прилагат на цялата територия на Федерацията. Същевременно, всяка провинция има своя собствена конституция и власт да приема закони и подзаконови нормативни актове в рамките, установени от Федералната конституция. Нормативните актове, издадени от органите на управление на провинциите, имат правно действие само в рамките на съответната провинция. В области, предмет на изключителната законодателна власт на Федерацията, провинциите могат да приемат нормативни актове само когато са изрично овластени за това с федерален закон. Законите на провинциите следва да бъдат съобразени с федералните закони и не могат да им противоречат. Основният закон (*Grundgesetz*) е най-високо в йерархията на вътрешните правни норми.<sup>45</sup>

2. Поради федералното устройство на Германия, съдебната система също е структурирана на федерален принцип. Правораздаването се упражнява от **федерални**

<sup>44</sup> Association of the Councils of state and the Supreme administrative jurisdictions in the European Union, Conference in Trier 2005 on ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE – Report for Germany–Georg Herbert, Judge at the Federal Administrative Court, Leipzig *Questionnaire related the administration control list and typology in the 25 Member States of the European Union*

<sup>45</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_law-6-de-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-bg.do?member=1)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

съдилища и от съдилищата на **16-те федерални провинции** (Länder). Основното натоварване на правосъдната администрация е съсредоточено в провинциите.

3. Германската съдебна система е разделена на пет **независими специализирани клона или юрисдикции**:

- обикновена юрисдикция (Ordentliche Gerichtsbarkeit);
- трудовоправна юрисдикция (Arbeitsgerichtsbarkeit);
- обща административна юрисдикция (Allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit);
- финансова юрисдикция (Finanzgerichtsbarkeit);
- социалноправна (социална) юрисдикция (Sozialgerichtsbarkeit).

4. Съдилищата на провинциите се администрат от провинциалните правосъдни министерства. На федерално равнище **Федералният министър на правосъдието** е отговорен за Федералния върховен съд (Bundesgerichtshof), Федералния административен съд (Bundesverwaltungsgericht) и Федералния финансов съд (Bundesfinanzhof). Федералният министър на труда и социалните въпроси е отговорен за Федералния трудов съд (Bundesarbeitsgericht) и Федералния социален съд (Bundessozialgericht). Отговорните министерства също така администрат необходимите бюджетни ресурси. Федералният конституционен съд, който е получил организационна автономия като независим конституционен орган, съставя свой собствен бюджет.<sup>46</sup>

5. Съдилищата по наказателни и граждански спорове са разпределени общо на 4 нива (степени): Районни съдилища, Регионални (окръжни) съдилища, Провинциални върховни съдилища и Федерален върховен съд.

<sup>46</sup> European Network of Councils for the Judiciary, Response questionnaire project group Timeliness





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- Районните съдилища (Amtsgerichte) разглеждат като първа инстанция гражданско-правни спорове – основно спорове с материален интерес до 5 000 евро, както и семейни дела.
- Регионалните съдилища (Landesgerichte) разглеждат като първа инстанция всички гражданскоправни спорове, които не са подсъдни на районните съдилища, без семейни дела.
- Върховните провинциални съдилища (Oberlandesgerichte) са обикновено съдилища на втора инстанция. Те разглеждат жалби срещу решенията на регионалните и районните съдилища.
- Федералният върховен съд (Bundesgerichtshof) е най-високият съд по ранг съд за граждански и наказателни дела.<sup>47</sup>

6. **Трудовите съдилища** се занимават с частноправни спорове, произтичащи от трудови и свързани с тях правоотношения. Структурата на трудовите съдилища е тристепенна – първоинстанционни трудови съдилища, второинстанционни провинциални трудови съдилища и Федерален трудов съд, който се явява касационна инстанция и осъществява контрол за законосъобразност на решенията на трудовите съдилища.<sup>48</sup>

7. Извън системата на обикновените и специализирани съдилища са **Федералният конституционен съд и конституционните съдилища на провинциите** (16 на брой). Единствено тези съдилища са административно и финансово независими: те съставят и представят свой собствен бюджет за одобрение. Федералният конституционен съд е най-високият по ранг съд в съдебната система на Германия.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> European Network of Councils of the Judiciary, Response questionnaire project group Timeliness, Ministry of Justice, 2010

<sup>48</sup> <http://www.bundesarbeitsgericht.de/englisch/general.html>

<sup>49</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_law-6-de-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-bg.do?member=1)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

8. Основна функция на Федералния конституционен съд е да подsigури конституционносъобразността на актовете и действията на всички институции в държавата. В неговата компетентност попадат всички спорове от конституционно естество между органи на властта. Неговата дейност има и политически ефект, който най-ясно се изразява в прогласяването на противоконституционността на законите. Сред задачите на Конституционния съд е и гарантирането на конституционните права на гражданите: Конституционният съд може да бъде сезиран с конституционна жалба от граждани за нарушени чрез съдебно решение, административен акт или нормативен акт основни/конституционни права. Конституционната жалба е допустима само ако всички други възможностите за обжалване пред компетентен съд са изчерпани.<sup>50</sup>

9. **Три публичноправни юрисдикции**, гарантирани от Конституцията, са компетентни да разглеждат административни спорове: **административните съдилища, съдилищата по социалноосигурителни спорове и финансовите съдилища**. Тяхната организация и функции се регулират от отделни процесуални закони. Важна характеристика на административните съдилища, на съдилищата по социалноосигурителни спорове и финансовите съдилища е, че те прилагат принципа на служебното начало (*Amtsermittlung*).

## 10. **Обща административна юрисдикция**

Обжалването на преобладаващата част от административните актове преминава през триинстанционно съдебно производство, след задължителна фаза на обжалване по административен ред:

- Първоинстанционни съдилища са административните съдилища (*Verwaltungsgerichte*);

<sup>50</sup> <http://www.bundesverfassungsgericht.de/>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- Втора (апелативна) инстанция са върховните административни съдилища на отделните провинции (Oberverwaltungsgericht или Verwaltungsgerichtshof);
- Трета (ревизионна) инстанция е Федералният административен съд (Bundesverwaltungsgericht).

Жалбата срещу административния акт се подава пред съответния първоинстанционен административен съд. Върховният провинциален административен съд е основно апелативна инстанция – разглежда решенията на първоинстанционния административен съд от правна и фактическа страна – освен когато в закон е предвидено да разглежда жалби срещу административни актове като първа съдебна инстанция. С малки изключения, Федералният административен съд действа само като ревизионна инстанция.

Принципно общата административна юрисдикция разглежда спорове между частни лица и администрацията, във връзка с правилното прилагане на административните закони и подзаконови нормативни актове. По правило, съдиите в административните съдилища заседават в състави. В първоинстанционните съдилища съставите се състоят обикновено от трима съдии и двама непрофесионални съдии (съдебни заседатели), освен ако делото не е разпределено за решаване от един съдия. Във върховните провинциални административни съдилища съдиите заседават в състав от трима професионални съдии, като е възможно участието и на съдебни заседатели. Съставите във Федералния административен съд, с някои изключения, се състоят от петима професионални съдии.<sup>51</sup>

Административните съдилища не разполагат с правомощия да изменят атакуваните административни актове. Те са ограничени в ролята им на органи, контролиращи законосъобразността на „поведението“ на администрацията. Съдържанието на административния контрол се свежда до следното:

- отмяна на административни актове;

<sup>51</sup> European network of councils of the judiciary, Response questionnaire project group Timeliness, Ministry of Justice, 2010 [http://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/Timeliness/response\\_questionnaire\\_timeliness\\_germany.pdf](http://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/Timeliness/response_questionnaire_timeliness_germany.pdf)







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- задължителни указания до административния орган за издаване на административен акт, съгласно приложимия закон, в случай на отказ да бъде издаден такъв акт или в случай на бездействие от страна на органа;
- задължителни указания до административния орган във връзка с издаване на административен акт, при упражняване на неговото право на преценка, в рамките на предоставената му оперативна самостоятелност;
- установяване на съществуването или несъществуването на правоотношения (права и задължения) или недействителността на административен акт.<sup>52</sup>

Срокът за обжалване на административния акт пред административните съдилища е 1 месец след датата на връчването му. В самия акт следва да са указани редът за обжалване, компетентният съд и срокът за обжалване. Условие за допустимост на жалбата е наличието на правен интерес на жалбоподателя, т.е. последният трябва да докаже, че е бил засегнат от атакувания административен акт или респективно от отказа да се издаде такъв. Жалбата принципно има суспензивен ефект, като в случаите, уредени като изключения от принципа, спиране на изпълнението може да бъде допуснато по искане на страната и при наличие на основания, обосноваващи нуждата от спиране изпълнението на акта.

**Федералният административен съд** стои най-високо в системата на административното правосъдие. Той е ревизионна инстанция за решенията на второинстанционните съдилища и само в определени случаи – на първоинстанционните. Този съд действа като първа и последна инстанция в спорове между Федерацията и провинциите или между отделните провинции, когато спорът не е подсъден на конституционния съд, както и в други случаи, определени със закон. Решенията на Федералния административен съд са окончателни за страните и са обвързващи за всички органи на администрацията, както и за други съдилища.

---

<sup>52</sup> Association of the Councils of State and the Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union with the collaboration of the Council of State of Belgium on Increasing the efficiency of the Supreme Administrative Courts' powers, Germany report, Brussels 2012





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Федералният административен съд работи на състави (Senaten), чийто брой се определя в зависимост от натовареността на съда. Към момента съдът се състои от десет състава, които разглеждат жалби срещу решенията на общите административни съдилища от по-нисък ранг. Те се състоят от по петима професионални съдии, от които един председателства състава. Един състав на Федералния административен съд разглежда дела за дисциплинарни въпроси на федералната държавна служба, а два състава – въпроси, свързани с военната служба. Тези три състава се състоят от по трима професионални съдии и двама непрофесионални съдии (съответно държавни служители или военнослужещи). В случай на различия между позициите на два от съставите по определен правен въпрос, въпросът се отнася за решаване до така наречения „Großer Senat“ (орган, подобен на Общото събрание на колегията), състоящ се от Председателя на съда и по един съдия от всички състави, разглеждащи общи административни дела. Към момента във Федералния административен съд работят 59 съдии.<sup>53</sup>

## 11. Социални съдилища

Социалната юрисдикция в Германия е учредена през 1954 г. със Закона за социалните съдилища (Sozialgerichtsgesetz). Структурата на социалните съдилища е тристепенна, като най-високият съд – Федералният Социален съд в Касел, функционира на федерално ниво. Съдилищата от социалната юрисдикция са основно отговорни за области, които могат да бъдат обобщени като социално- и здравно-осигурителни. Както останалите федерални съдилища, Федералният социален съд действа като ревизионна инстанция, като осъществява контрол само за законосъобразност. Делата се разглеждат от състави, които в момента са 14 на брой.<sup>54</sup>

## 12. Финансови съдилища

Юрисдикцията на финансовите съдилища покрива всички въпроси от областта на данъчното право и митнически спорове, с изключение на административни глоби.

<sup>53</sup> <http://www.bverwg.de/>

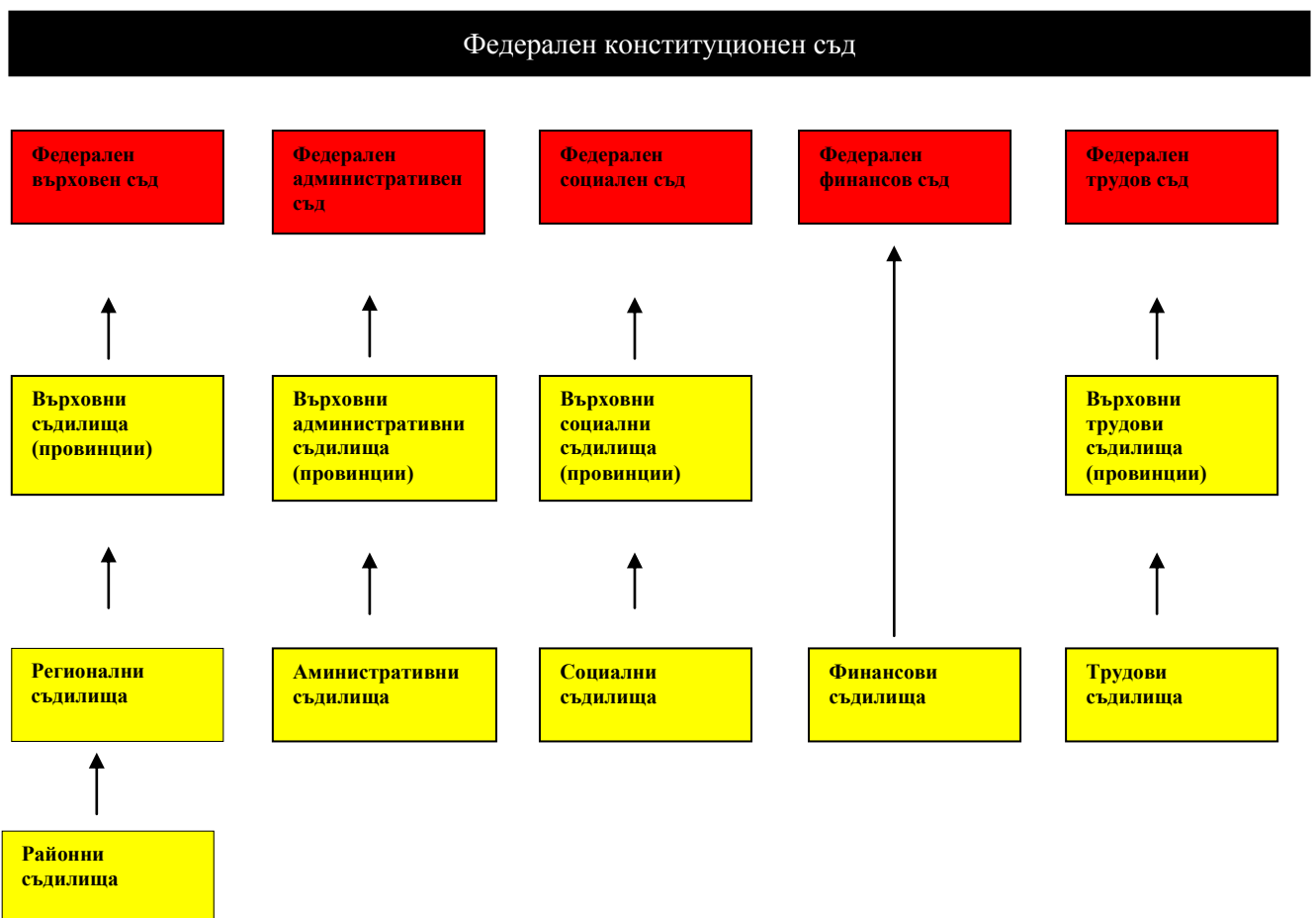
<sup>54</sup> <http://www.bsg.bund.de>



За разлика от останалите юрисдикции, финансовата се характеризира с двустепенна структура. Като първа инстанция действат финансовите съдилища на провинциите, а Федералният финансов съд се явява апелативен съд за данъчни и митнически въпроси. Организация и управлението на съда, както и съдебните производства се регулират от процесуалния кодекс за финансовите съдилища (Finanzgerichtsordnung).

Практиката на Федералния финансов съд оказва значително влияние върху процесите в данъчната администрация и като последица от това, и по отношение на федералния бюджет. Около 5% от решенията на първоинстанционните финансови съдилища са предмет на обжалване пред Федералния финансов съд.

Описаната структура и йерархия на съдилищата може визуално да се изрази по следния начин:<sup>55</sup>



<sup>55</sup> European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) - The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, 2013



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

13. В Германия съдиите се назначават пожизнено, като пожизненото назначение се предшества от пробно назначение. Процедурите по назначаване на съдиите в съдилищата в отделните провинции са различни и в тях участват представители на провинциалния парламент, съдебната власт, а в някои случаи и на изпълнителната власт. Федералните съдии се назначават от Президента на Федерацията, въз основа на решение на съответния Федерален министър, взето с участието на комисия, съставена от съответните провинциални министри и равен брой народни представители от Парламента на Федерацията (Bundestag).

Възможно е съдиите да бъдат премествани в други съдилища с тяхно съгласие. За преместването се изисква съгласието и на т.нар. Президиум (Президиумен съвет) – орган, който се състои от съдии, избрани от всички съдии в рамките на съответната юрисдикция. Освобождаването, отстраняването от служба, преместването на съдия против волята му е допустимо само по силата на съдебно решение, на основания и по ред, установени в действащото законодателство. Законодателят може да фиксира определена възраст за пенсиониране на съдиите. Налагането на дисциплинарни наказания за тежки нарушения се извършва от съответния министър на правосъдието с участието на специален трибунал (Richterdienstgericht).

Съдиите в Германия са независими в работата си, която не се контролира от външни органи, в това число от министерствата на правосъдието, както и не им се поставят външни цели. Възнагражденията са законово определени и се повишават с възрастта и в зависимост от функциите, които изпълняват. Процедурата за повишаване в ранг е различна в различните провинции. Обикновено повишенията се решават от съответния министър на правосъдието, след консултации с Президиума на съответния съд, като в определени случаи решението се взема от съответната комисия за избор на съдии.

Президиумният съвет е органът, който извършва разпределението на делата между отделните състави. Президиумът решава също така кой съдебен състав с какъв





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

тип дела ще се занимава, а също и кой съдия към кой съдебен състав ще бъде зачислен.<sup>56</sup>

### III. Статистически данни

#### 1. Финансови средства:

##### 1.1. Данни относно общия бюджет на съдебната система в Германия:

Съгласно данни, актуални към 01.01.2011 г., общите годишни публични разходи на Федерална република Германия са 353 299 000 000 евро, а общите публични разходи на провинциално ниво (за всички провинции) са 485 706 000 000 евро. Бюджетът на съдебната система е 13 320 680 442 евро, в това число бюджетът за функциониране на съдилищата, прокуратурата, местата за лишаване от свобода, министерството на правосъдието, бюджетът за правна помощ и др. Общият бюджет, разпределен за функционирането на съдилищата, е, както следва:<sup>57</sup>

	Бюджет в евро	Процент от общите правителствени разходи
<b>Общо одобрен годишен бюджет, разпределен за функционирането на всички съдилища</b>	7 789 169 914	0.66%
<b>Годишен приход от държавни и други такси</b>	3 515 706 357	

<sup>56</sup> Association of the European Administrative Judges' Conference in Wutzburg, January 2009, Questionnaire on Independence of administrative Justice: Germany

<http://www.aeaj.org/spip.php?article130>

<sup>57</sup> CEPEJ - Scheme for evaluating judicial systems, 2011, GERMANY questionnaire



1.2. Данни относно собствени приходи и разходи на Федералния административен съд:

	Приходи в евро	Разходи в евро
2011 г.	1 759 000	171 240 000
2012 г.	2 579 000	15 069 000
2013 г.	2 579 000	21 732 000 <sup>58</sup>

## 2. Съдебна статистика:

### 2.1. Брой магистрати:

В Германия са налице общо 19 832 професионални съдии в обикновените и административните съдилища, разпределени, както следва:

Брой професионални съдии на първа инстанция	14 861
Брой професионални съдии на втора инстанция	4 056
Брой професионални съдии на трета инстанция	915

Освен професионалните съдии, 98 107 непрофесионални съдии (съдебни заседатели) изпълняват различни съдебни функции. Общо 53 645 души са несъдебен персонал с различни функции, описани по-долу:<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013, vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2757)

Rechtspfleger и други органи със съдебни или квази-съдебни функции, които имат самостоятелни компетенции и техните решения подлежат на обжалване	8 460
Несъдебен персонал, чиито задача е да подпомага съдиите (подготовка на документи, асистирание по време на заседанията, помощ при изготвяне на решение и др.)	29 143
Персонал, отговорен за административни и управленски въпроси	7 477
Технически персонал	1 280
Друг несъдебен персонал	7 285

## 2.2. Брой административни дела – висящи, новообразувани и решени<sup>60</sup>

Броят на входящите административни дела се увеличава със средно 4,5% годишно – от 580 922 през 2006 г. до 693 913 през 2010 г. Броят на решените дела също се увеличава със средно 3,1% годишно - от 591 468 през 2006 г. до 668 664 през 2010 г.:

	Висящи дела към 01.01.2010 г.	Входящи дела	Решени дела	Висящи дела към 31.12.2010 г.
Първа инстанция	658 466	693 913	668 664	683 715
Втора инстанция	48 524	41 727	41 057	49 194
Трета инстанция	4 240	7 232	7 534	3 938

<sup>59</sup> CEPEJ - the functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, Strasbourg, 2013

<sup>60</sup> CEPEJ - Scheme for evaluating judicial systems, 2011, GERMANY questionnaire



2.3. *Времеви рамки за решаване на дело (средна продължителност на производствата):*

Инстанция	Година	Общо (граждански, административни и др. дела в дни)	Административни дела в дни
Първа инстанция	2006	44	369
	2008	няма данни	няма данни
	2010	131	373
Втора инстанция	2006	105	335
	2008	няма данни	няма данни
	2010	няма данни	437
Върховен съд	2006	268	215
	2008	няма данни	няма данни
	2010	240	191

През 2010 г. времето за решаване на едно дело в Германия (без наказателни дела) е средно 131,3 дни, което е значително по-ниско от средната продължителност в Европейския съюз.

При делата в административните съдилища на първа инстанция има тенденция на намаляване времето за приключване на производствата през 2010 година – 335 дни, в сравнение с 369 през 2006 г. На втора инстанция, обаче, необходимото време е 437 дни през 2010 г, в сравнение с 335 дни през 2006 г.

2.4. *Брой дела пред Федералния административен съд – висящи, новообразувани и решени:*





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

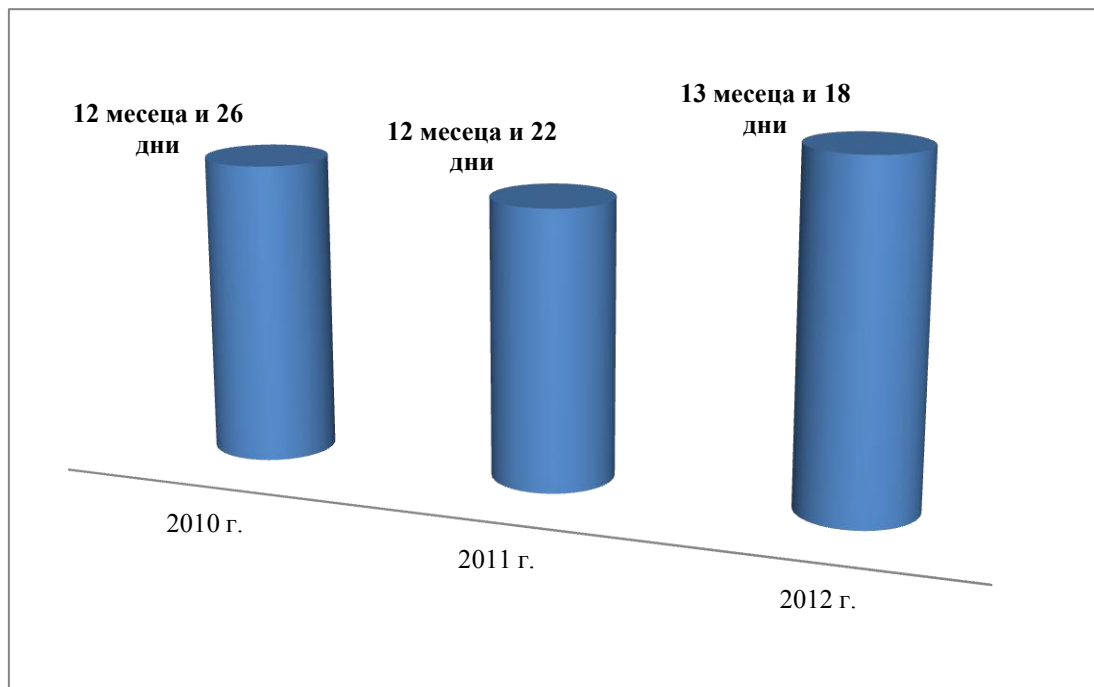


Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Постъпили дела	1 600	1 655	1 502
Решени дела	1 600	1 672	1 461
Висящи дела	761	745	786

*2.5. Средна продължителност на делата пред Федералния административен съд:*

Ревизиите (производства по ревизионен преглед на решенията на съдилища от по-нисък ранг) показват увеличение в продължителността за разглеждане през 2012 г. – 13 месеца и 18 дни. През 2011 и 2010 г. са съответно 12 месеца и 22 дни и 12 месеца и 26 дни.<sup>61</sup>



<sup>61</sup> Bundesverwaltungsgericht, Jahrespressegespräch 2013, Informationsmaterial





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

2.6. В хода на работното посещение в Главния административен съд в гр. Кобленц е предоставена и статистика за броя дела, новообразувани и приключени в административните юрисдикции на 16-те федерални провинции през 2012 г.:

Административни съдилища				Върховни провинциални административни съдилища		
	Общ брой нови дела	Приключени дела	Брой нови дела за 1 съдия	Общ брой нови дела	Приключени дела	Брой нови дела за 1 съдия
Баден-Вюртемберг	15.169	14.695	162	2.519	2.716	83
Бавария	20.864	22.036		3.511	3.693	
Берлин	16.166	15.383	191			
Брандербург	7.413	7.919	101	3.67	3.787	115
Бремен	2.152	2.348	149	299	339	65
Хамбург	6.763	6.599	167	962	1.063	65
Хесен	13.103	12.541	157	2.342	1.822	87
Мекленбург-Предна Померания	5.03	5.371	158	656	743	91
Долна Саксония	27.752	27.371	174	3.104	3.611	107
Северен Рейн-Вестфалия	49.497	50.596	233	6.343	6.425	102
Рейнланд-Пфалц	5.812	5.653	150	1.282	1.304	87
Саарланд	1.895	1.939	137	355	351	51
Саксония	7.804	8.041	117	2.05	1.618	151
Саксония-Анхалт	4.966	5.495	159	1.503	1.243	115
Шлезвиг-Холщайн	4.333	4.234	136	959	829	108
Тюрингия	4.954	4.876	151	907	870	101
<b>Общо</b>	<b>193.673</b>	<b>195.097</b>		<b>30.462</b>	<b>30.414</b>	

Социални съдилища (Рейнланд – Пфалц)			Провинциални върховни социални съдилища (Рейнланд-Пфалц)		
Общ брой нови дела	Приключени дела	Брой нови дела за 1 съдия	Общ брой нови дела	Приключени дела	Брой нови дела за 1 съдия
17.988	16.773	344	1.954		87





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### **IV. Добри практики в съдебната система: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

##### 1. Организация на дела и деловодна система:

*1.1. Информационните и комуникационните технологии се прилагат интензивно в немските съдилища, както за подпомагане работата на съдиите и съдебните секретари, така и в комуникацията с професионални или непрофесионални „клиенти” на съда. В Германия са налице електронни системи за управление на делата в повече от 50% от съдилищата, както и електронни системи за проследяването им в 100% от съдилищата. Към края на 2010 г., възможността да се проследява дело онлайн, достъпът до електронните съдебни регистри и електронната комуникация между съдилищата и тяхното институционално обкръжение са налице в 100% от съдилищата; електронно подаване на документи е възможно в 50% от съдилищата.*

Съгласно оценка на Европейската комисия за ефикасност на правосъдието, Германия е оценена, както следва:

- компютърни средства, използвани за подпомагане на съдиите и съдебните секретари: с индекс 4 от 4;
- системи за регистрация и управление на дела, последяваща делата система, информационна система за управление на съда и финансова информационна система – с индекс 3.7 от 4;
- обмен на електронна информация и комуникация между съдилищата и техните клонове, Интернет страници на съдилищата, възможност да се проследява дело онлайн, възможност за достъп до електронни регистри, приложения за електронно обработване на „малки искиове” (искове с незначителен материален интерес – под 2 000 евро), електронно обработване на събиране на неоспорени вземания, електронно подаване на искиове и технологии за видеоконференции – с





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

индекс 2.4 от 4. Общата оценка за наличната ИКТ база в съдилищата е 3.3 от 4.<sup>62</sup> Като добра практика следва да се посочат изградените **единни портали за електронен достъп до общи бази данни с решенията на съдилищата в различни области.**

1.2. По отношение на използването на ИКТ и техническата безопасност на административните съдилища, в хода на работното посещение в Главния административен съд в гр. Кобленц се потвърждават изводите за висока степен на безопасност на административните съдилища с ИКТ. Създадени са нормативните основания за въвеждане на електронно правосъдие както на ниво федерация, така и на ниво федерална провинция. Сочи се, че провинция Рейнланд-Пфалц има над 9-годишен опит в този процес, като към 2013 г. в Главния административен съд се водят повече от 20 000 електронни дела. Електронната система стъпва на използване на e-mail кореспонденция. Поради преходния период, към момента паралелно с електронните съдебните досиета се поддържат такива и на хартия.

1.3. Интересна с оглед оптимизиране на функционирането на съдилищата е *практиката на върховните провинциални съдилища за организиране на срещи с адвокати*, на които се провеждат дискусии относно удовлетворяване нуждите на клиентите и проблемните области в предоставянето на услуги от съдилищата.<sup>63</sup>

1.4. Върховният провинциален съд в Щутгарт има разработена *система на проверка*, при която върховните съдии периодично посещават съдилищата от по-нисък ранг, за да проверят всички дела, висящи за период, по-дълъг от определен период от време.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> CEPEJ - The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, 2013

<sup>63</sup> CEPEJ - Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings, Strasbourg, 2006

<sup>64</sup> CEPEJ - Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings, Strasbourg, 2006





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

1.5. В някои съдебни райони съдиите са сформирали *групи*, в които *дискутират и доразвиват общи критерии за добрите практики в съдебната работа*. По този начин те гарантират, че могат да отговорят на стандартите в качеството на работата си, които сами са си поставили.

## 2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:

2.1. На 26 юли 2012 г. в Германия влиза в сила *Законът за медиацията (Mediationsgesetz)*. Това е първият законодателен акт, с който в Германия се уреждат услугите по медиация. С него в германското право се транспонира европейската директива за медиацията (*Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси, ОВ L 136, 24.05.2008 г., стр.3*). Приложното поле на Закона за медиацията е по-широко от заложеното в европейската директива. Директивата се прилага само за трансгранични граждански и търговски спорове, а Законът за медиацията се прилага за всички видове медиация, които се провеждат в Германия, независимо от естеството на спора и местожителството на страните.

Законът насърчава доброволното уреждане на споровете, като включва в процесуалните кодекси различни стимули в тази насока. Така например, при подаване на исковата молба в гражданските съдилища страните трябва да заявят дали са опитали извънсъдебно уреждане на спора, например чрез медиация, и дали съществуват особени причини за незапочването на такъв процес. Освен това, съдът може да насочи страните към медиация или друг способ за извънсъдебно уреждане на спора и, ако страните откажат да приемат това предложение, да разпореди спиране на производството. За момента не е предвидено получаването на правна помощ за медиация.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Редица организации представят услуги по медиация. Възнагражденията не са уредени в нормативен акт, а се договарят по споразумение между частния медиатор и съответните страни. Възнаграждението на час варира между 80 EUR и 250 EUR.<sup>65</sup>

2.2. Към Германския парламент – Бундестаг, съществува *Комисия по оплаквания (Petitionsausschuss)*, която по функции е близка до Омбудсманите и/или Омбудофисите в останалите държави членки. Исканията или жалбите на гражданите, адресирани до Бундестага, се препращат на Комисията по оплакванията, която извършва проучвания и дебати. Въз основа на тях нейните членове следва да преценят, дали законодателството постига целите, за които е създадено, или създава нови проблеми, поради което следва да бъде критично преразгледано. Комисията също така може да дава препоръки на Бундестага за предприемане на конкретни действия по определени въпроси.<sup>66</sup>

### 3. Бобра с корупцията – критерии за отчетност, антикорупционни мерки. Други мерки:

3.1. По време на предходния мандат на Бундестага и трите опозиционни партии внасят поотделно *проектозакони*, насочени към разширяване на обхвата на престъплението подкуп на народни представители. Проектозаконите към момента са „висящи” в правната комисия на Бундестага.<sup>67</sup>

#### 3.2. Системи за оценяване

Поради федералната структура на германската съдебна система няма единна национална система за оценяване на всички магистрати: установени са системи за служебни атестации на ниво федерални провинции. След пожизненото назначение,

<sup>65</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_mediation-62-bg.do](https://e-justice.europa.eu/content_mediation-62-bg.do)

<sup>66</sup> <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/index.jsp>

<sup>67</sup> [http://www.thelawyer.com/Journals/2013/01/31/Germanyantibriberyandanticorruptionreview\\_2013-01-30-133936\\_414859.pdf](http://www.thelawyer.com/Journals/2013/01/31/Germanyantibriberyandanticorruptionreview_2013-01-30-133936_414859.pdf)







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

редовни атестации на съдиите в Германия се извършват на всеки 4-5 години до навършване на 50-годишна възраст. Извършват се и атестации ad hoc - обикновено при кандидатстване за повишение. Оценяването на поведението на работното място играе сериозна роля при израстването в кариерата и е от компетенцията на съдебната администрация на регионално ниво. В системите за оценяване може да се забележат известни различия, но всички те имат една и съща основна структура, за да може резултатите да важат и на национално ниво. Обикновено председателят на съда на дадена провинция е този, който провежда оценяването, а то представлява основна част от служебните му задължения. Различните критерии за оценяване са заложи в съдебните административни разпоредби на провинциите и обикновено са следните:

- Професионална компетентност;
- Личностна компетентност;
- Социална компетентност;
- Компетентност за ръководене за по-високи позиции.

## **V. Добри практики в административното правораздаване: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

### 1. Организация на дела и деловодна система:

#### *1.1. Идентифицирани са следните добри практики в областта:*

1.1.1. В първоинстанционните съдилища по правило делото се предава за решаване от един съдия, когато не се отличава с фактическа или правна сложност и когато не е от фундаментална важност. Съдията може да изпрати делото за решаване на състав, в случай, че поради процесуални усложнения счете, че то е придобило





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

признаци на фундаментална важност или са възникнали фактически или правни трудности.

1.1.2. С оглед на по-бързото приключване на производството съдът може да отсъди с кратко решение (Gerichtsbescheide), без провеждане на съдебно заседание, ако делото не се отличава с фактически или правни трудности и фактите по него са изяснени. Един месец след връчване на решението, страните могат да поискат провеждане на съдебно заседание или да обжалват решението. Отделно от това, съдът винаги може да постанови решение без провеждане на съдебно заседание при съгласие на страните.

1.1.3. Ако само част от правния спор е изяснен, съдът има право да постанови частично решение, което подлежи на обжалване.

1.1.4. В хода на производството съдът се произнася със съдебни заповеди по процесуални въпроси, които са мотивирани и които подлежат на обжалване (напр. искане за събиране на доказателства може да бъде отхвърлено посредством съдебна заповед). Преди провеждането на съдебното заседание председателят / докладчикът следва да е подготвил всички съдебни заповеди, които ще бъдат нужни, с оглед решаването на спора с провеждане само на едно изслушване на страните.

1.1.5. При обжалване второинстанционният съд може да реши дело без изслушване на страните, при условие, че е имало изслушване на първа инстанция. Това може да стане само ако съдиите са единодушни относно съществуването на спора и смятат, че провеждането на открито съдебно заседание не е необходимо.

1.1.6. Второинстанционният съд може да реши делото със съдебна заповед, ако съставът с единодушие оцени жалбата като основателна / неоснователна и прецени, че провеждането на съдебно заседание не е нужно. Тази заповед подлежи на обжалване.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Code of Administrative Court Procedure (Vwgo)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

1.1.7. Страните по административни дела имат право на обезщетение в размер на 1 200 евро годишно за неимуществените вреди, причинени в резултат от прекомерна забава на производството.<sup>69</sup>

1.1.8. В Германия са регулирани т.нар. „бързи“ административни производства, към които се прибегва, в случай, че има опасност за нарушаване правата на жалбоподателя до приключване на производството. По правило бързи производства може да има само пред първо- и второинстанционните административни съдилища. Те са два вида: а) производства пред първоинстанционните съдилища за временно спиране на изпълнението на административен акт; решението по допускане на временно спиране подлежи на обжалване пред съответния второинстанционен съд, чието решение е окончателно; б) производства, насочени към издаване на съдебна заповед, с която да установи едно временно състояние в отношенията между страните (каквото би било състоянието при надлежно издаден административен акт). Бързите заповеди предполагат легитмно правно основание на жалбата и наличие на спешност.

Решения в бързи производства обикновено се вземат от пълния състав, компетентен да разгледа случая. Въпреки това, в спешни случаи, в които всяко забавяне носи риск, председателстващият състав е упълномощен да се произнесе по искането.<sup>70</sup> В особени случаи, в които съдебно заседание трябва да се проведе незабавно, същото се насрочва за не по-късно от две седмици. В този случай решението трябва да се произнесе в самото съдебно заседание, като се връчва писмено две седмици след провеждане на заседанието.<sup>71</sup>

1.1.9. Налице са регламентирани различни процесуални възможности за действие на съдебния състав:

Поставя се акцент върху значението на откритото съдебно заседание в административния процес, както и върху ролята на председателя на съдебния състав

<sup>69</sup> Association of the Councils of State and the Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union with the collaboration of the Council of State of Belgium - Increasing the efficiency of the Supreme Administrative Courts' powers, GERMANY, 2012

<sup>70</sup> Association of the Councils of state and the Supreme administrative jurisdictions in the European Union, Conference in Trier 2005 on ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE – Report for Germany – Georg Herbert, Judge at the Federal Administrative Court, Leipzig *Questionnaire related the administration control list and typology in the 25 Member States of the European Union*

<sup>71</sup> Code of Administrative Court Procedure (Vwgo)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

служебно, чрез въпроси към страните, да изясни фактическото и правното положение по спора.

Практиката за отказ от открито съдебно заседание се прилага рядко. Оценяват се предимствата на практиката, съгласно която съдията, по време на откритото заседание, да даде сигнал на страните как ще бъде решено делото. Такива предимства са:

а) възможността страната, за която се очаква да загуби делото, да ангажира допълнителни аргументи в своя защита;

б) възможността, с оглед формираните очаквания за изхода от делото, страните да бъдат мотивирани за сключване на споразумение или за оттегляне на жалбата от страна на жалбоподателя;

в) постигането на висока степен на яснота у съдебния състав по съществото на спора предполага кратки срокове за постановяване на решение.

Ангажирането на предварително становище от страна на съдебния състав в откритото заседание се възприема като гаранция за прозрачност и ефективност на съдебния процес (в много случаи не се стига до постановяване на решение, спестяват се и разноски). Откритият диалог със страните е заложен като едно от средствата за постигане на целта, заложена визията на Главния административен съд на провинция Рейнланд-Пфалц, а именно - прозрачното съдебно заседание.

При преценка за целесъобразност, практиката за даване на предварително становище по съществото на спора по възложено дело от страна на съдиите може да се въведе в България само след законодателни промени.

1.1.10. Като добра практика може да бъде посочена диференциацията на размера държавните такси, събирани от административните съдилища, в зависимост от материалния интерес по спора. Разработен е каталог, който да служи като ориентир на съдилищата при определяне на материалния интерес по административни спорове. Каталогът е създаден в резултат от наблюдение на различни дела в продължение на





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

няколко десетилетия, поради което към момента не са налице необходимите предпоставки за прилагане на тази практика в България.

**1.1.11. Като една от най-важните добри практики за оптимизиране на административния процес следва да се посочи, че правото на обжалване пред второинстанционните административни съдилища и пред Федералния административен съд трябва да бъде изрично допуснато.** Това по правило се посочва в самото решение, предмет на обжалване. В случай, че право на обжалване не е допуснато, респективно – не е посочено в решението, то може да бъде поискано от горестоящия компетентен съд в отделно производство за допускане на обжалването. Молбата се подава пред съда, издал решението, предмет на обжалване, в рамките на 1 месец след връчването му на страната. В срок от 2 месеца след връчването на решението, страната следва да подаде писмено становище, с което са детайлно обосновани основанията за обжалване. Становището се подава отново в съда, издал оспорваното решение. Основанията за обжалване са изрично посочени в закона и в случай, че не е налице нито едно от тях, то молбата за допускане на обжалване ще бъде отхвърлена.

Производството по допускане на обжалването протича в по-кратки срокове, като във Федералния административен съд трае средно около 4 месеца. То завършва с писмено решение (Beschluss), което е окончателно. В случай, че обжалването е допуснато от горестоящия съд, производството по обжалване продължава пред същия състав.

**Тази високо ефективна филтрираща система гарантира, че обжалването пред Федералния административен съд е само за дела от фундаментална важност. Статистически, от всички решения на първоинстанционните административни съдилища, по-малко от 20 % се обжалват пред второинстанционните, от които малък процент - само около 2 000 решения годишно, се оспорват пред Федералния административен съд.**





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Обжалване пред второинстанционен съд може да бъде допуснато, ако съществуват сериозни съмнения относно правилността на обжалваното решение, ако делото се характеризира с фактическа или правна сложност или има голямо принципно значение, ако решението противоречи на установена съдебна практика на Федералния административен съд, или в случай на процесуални нарушения, допуснати в първоинстанционното производство. Второинстанционният съд е длъжен да разгледа делото по същество, като вземе предвид новите факти и доказателства по делото. Съдът, обаче, е обвързан от исканията в жалбата.

Федералният административен съд извършва контрол на обжалваните пред него решения само за законосъобразност. Има и две изключения от този принцип: случаите, засягащи дисциплинарни производства и военна служба. Засегнатите лица могат да обжалват пред Федералния административен съд решения на второинстанционните съдилища, на някое от следните основания: делото е от фундаментална важност; решението противоречи/се отклонява от установена съдебна практика; допуснати са процесуални нарушения в производството пред второинстанционния съд, които биха довели до различен изход.

Налице е легална възможност за „пропускане” на междинната инстанция по административните дела, която допринася за процесуална икономия. Федералният административен съд разглежда като ревизионна инстанция и жалби срещу решения на първоинстанционни съдилища, при наличие на писмено изразено съгласие на страните, в случай че обжалването е допуснато от административния съд в решението или при поискване след това. Такова искане може да бъде направено в рамките на 1 месец след връчване на решението, предмет на обжалване. Писменото съгласие се подава заедно с искането (молбата), а ако обжалването е допуснато в решението – с жалбата.

Практиката на съдилищата в различните провинции за допускане до обжалване пред втора инстанция е различна, доколкото се провежда различно тълкуване на основанията за допускане на обжалването. Така например, в Берлин около 10 % от







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

първоинстанционните решения се допускат до обжалване пред втора инстанция, докато в Саксония процентът е едва 0,2 %.

1.1.12. В производства пред Федералния административен съд, както и пред второинстанционните съдилища, процесуалното представителство е задължително. То може да бъде осъществявано от адвокат или преподавател по право.

1.1.13. В случай, че административен орган не се съобрази с решение на административен съд, последният разполага с правни средства за принудително изпълнение. Те могат да бъдат използвани само при поискване от някоя от страните. Първоинстанционните съдилища са компетентни да издават изпълнителни заповеди. Възможно е на административния орган да бъде наложена дори глоба. На практика тези мерки рядко намират приложение, тъй като администрацията се съобразява изцяло със съдебните решения. Отделно от това, е предвиден ред за търсене на обезщетение от граждански съд за претърпени вреди от незаконосъобразни актове на администрацията.<sup>72</sup>

1.1.14. Освен така описаните нормативни решения, следните отчетни задължения на съдиите са установени с цел подобряване на осведомеността относно професионални качества като „ефективност и бързина”. Те са следните:

- Съдиите докладчици трябва да представят на останалите съдии от състава писмено становище по случая в рамките на 6 седмици след провеждането на окончателното съдебното заседание по съответно дело. Окончателната редакция, подписана от всички съдии в състава, които са изслушали делото, трябва да е достъпна в писмена форма в срок до 2 месеца след съдебното заседание. В случай, че не е отговорено на някое от тези изисквания, трябва да бъде уведомена администрацията на съда. Съществуването на тези отчетни задължения дава резултат, доколкото установените срокове много рядко не се спазват.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Code of Administrative Court Procedure (Vwgo)

<sup>73</sup> ACA Europe: Magistrate Assessment, Seminar organized by the Association of the Councils of State and the Supreme Administrative Jurisdictions of the EU with the collaboration of the Council of State of Belgium, 2009







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- На всеки 6 месеца всеки състав трябва докладва на председателя колко дела под негова отговорност не са решени повече от 6 месеца / 1 година. Резултатът от тези отчети се обобщава в статистическо становище, което се съобщава на всички членове на съда. Така постигната, тази публичност в рамките на съда води до осведоменост относно процеса на работа и времето за решаване на делата в отделните състави в съда.

- Поне веднъж годишно, а ако се наложи и по-често, Президиумът решава как да бъде разпределена на работата между съдиите. Ако е необходимо да се подсигури по-голяма бързина на решаване на висящите дела, може да измени обхватът на компетенциите на съставите или разпределението на съдиите в тях.

1.1.15. В съдилищата на трета инстанция (Федералните съдилища) съдиите разполагат с асистенти със завършено юридическо образование.<sup>74</sup>

## 1.2. Достъп до делата:

1.2.1. В административните съдилища в Германия страните могат да подават електронни документи, дотолкова, доколкото е предвиден такъв ред за съответната юрисдикция във федералното или провинциалното законодателство. С нормативен акт следва да бъде определено времето, в което могат да се подават електронни документи в съдилищата, както и видът на документите.

Производствата могат да се съхраняват в електронни файлове. С нормативен акт следва да се определи в кои случаи производството може да се съхранява в електронна форма, както и да бъдат установени организационните и техническите условия за създаването, поддържането и съхраняването на електронни файлове.<sup>75</sup>

С напредването на информационните и комуникационните технологии и бързото им разпространение се отваря възможност за използване на специална софтуерна инфраструктура за електронни правни комуникации – **Електронна**

<sup>74</sup> Association of the European Administrative Judges' Conference in Wutzburg, January 2009, Questionnaire on Independence of administrative Justice: Germany

<sup>75</sup> Code of Administrative Court Procedure (Vwgo)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**Съдебна и Административна Пощенска Кутия (ЕСАПК).** След като законодателството регламентира правната рамка за извършване на електронни правни транзакции, Федералният административен съд, Федералният финансов съд, Федералната служба за сигурност на информационните технологии и Върховният провинциален административен съд в Мюнстер, заедно с провинциите Бремен и Хесе, проектират **специална софтуерната платформа за електронен обмен на документи между институциите и гражданите.** По този начин се осигурява подобър достъп до съдилищата и другите участващи в проекта институции при условията на правна сигурност. Чрез ЕСАПК могат да се подават по електронен път жалби, молби и други документи, които бързо и сигурно достигат до всички органи, участващи в електронната пощенска кутия. За използване на ЕСАПК всеки потребител трябва да я инсталира на своя личен компютър. Има възможност за сваляне на програмата безплатно.

1.2.2. Достъпът до административно правосъдие се улеснява и от института на правната помощ. Предоставянето на правна помощ в административния процес в Германия е допустимо само за една инстанция и се извършва от съответния съд, пред който е заведено делото. Страната, ползваща се от правна помощ, разполага с възможността лично да избере адвокат, като възнаграждението на адвоката е законово определено. Правната помощ може да бъде отменена/анулирана. В случай, че лицето, ползващо се от правна помощ, изгуби делото, то същото няма задължението за възвръщане на стойността на предоставената правна помощ.<sup>76</sup>

## 2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:

Според международните източници, медиация в административното правораздаване се прилага в малка част от държавите членки. В Германия обаче тя е силно развита, наред с медиацията в гражданските съдилища. Разработени са

<sup>76</sup> Association of the European Administrative Judges' Conference in Palermo, November 2009; from Werner Heermann, Questionnaire on legal aid: Germany





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

различни форми на медиация в административното правораздаване, а именно: медиация в съдилищата, медиация с помощта на частни медиатори, институт на съдии – медиатори.

2.1. В административния съд в Берлин през октомври 2003 г. е учредена *съдебна медиация*. С общ брой над 400 медиатори, процентът на успеваемост е бил около 80 %. От 01.01.2013 г. тази процедура е заменена с провеждане на „помирително съдебно заседание“ пред съдия-медиатор, на което заседание страните се приканват към доброволно уреждане на спора (Административнопроцесуален кодекс, § 173, изречение 1 във връзка с § 278 ал. 5 от Кодекс за гражданското производство).<sup>77</sup> Дори ако усилията за постигане на споразумение се провалят, дискусиата по отношение на фактическите и правни трудности в един по-ранен етап допринася за изясняване на случая и подготвя окончателното изслушване на страните пред състава или отново пред докладващия съдия.

2.2. В някои съдилища съществува практика, съдът, след като изслуша страните възможно най-скоро след започване на процеса, *по по-малко официален начин да изрази становище относно правната ситуация по спора*. В случай че е удачно, такова становище би могло да бъде комбинирано с предложение от страна на съда за промяна на административния акт. Съдът обикновено изтъква причините, в следствие на които преценява административния акт за законосъобразен, респективно незаконосъобразен и дава правни указания.

Ако са налице законовите предпоставки за това, административният орган може да избере да отмени или измени административния акт, за да се избегне съдебна отмяна на акта. Ако това се случи, съдът закрива заседанието и прекратява производството, като се произнася по отношение на разноските.

<sup>77</sup> <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/vg/>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

2.3. Много от провинциалните административни съдилища инициират въвеждане на процедури по медиация. През годините се забелязва ръст на медиацията в съдилищата, в повечето случаи поощрявана от съдиите и повече или по-малко подпомагана от провинциалните министерства на правосъдието.

В Долна Саксония от 2002 г. започва експеримент по въвеждане на съдебна медиация в гражданските, административните и социалните съдилища.

Той е последван и от други проекти на различни провинции, като днес във всяка провинция има поне по един действащ проект.

През 2000 г. са положени основите на съдебната медиация в административния съд в Берлин. Година по-късно медиация е въведена и в административния съд във Фрайбург, по инициатива на председателя на съда, въпреки противопоставянето на регионалното министерство на правосъдието.

През 2005 г. административните съдилища в Карлсруе и Щутгарт се присъединяват към инициативата, като организират обучение на административни съдии, които след това действат паралелно като медиатори.<sup>78</sup>

### 3. Административен арбитраж:

В Германия е позната фигурата на публично-правния арбитраж. Възможността за уреждане на публични спорове посредством арбитраж като цяло се ползва рядко. Две разпоредби (чл.168, ал.1, т.5 и чл.173) от административнопроцесуалния кодекс насочват към арбитражната юрисдикция като форма за решаване на спорове. Като цяло, един административен спор ще бъде подсъден на арбитражен трибунал, ако това е уговорено в публично-правен договор. Има добри перспективи за по-широко навлизане на арбитража в публично-правната сфера, особено между частноправни субекти и административни органи. Такива са разширяващите се форми на сътрудничество между публичната и частната сфера, като например публично-

<sup>78</sup> Peter Osten, Court based Mediation in Germany and transposition of the mediation directive 2008/52 EC





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

частните партньорства (PPS) в области като инженеринг, здравеопазване, образование и др.<sup>79</sup>

#### 4. Обмен на информация между административните съдилища и върховните административни юрисдикции:

4.1. Развитието на ИКТ позволява на преобладаващата част от административните съдилища да осъществяват *електронна комуникация с тяхната институционална среда, в това число с върховните административни юрисдикции.*

4.2. В някои райони на Германия на *доброволни начала е възприета т.нар. система на показателите (benchmark system),* включваща няколко съдебни района, като форма на обмяна на опит между различните съдилища относно идентифицирани добри практики.<sup>80</sup>

#### 5. Бобра с корупцията –критерии за отчетност, антикорупционни мерки:

5.1. С оглед на това, че в административните съдилища на Германия съдиите заседават в състави, *възможността за възлагане на делото на един съдия е обсъждана практика още откакто е била въведена преди повече от 20 години.* Изтъква се необходимостта от определяне на насоки от състава при постановяване на решения по по-трудни дела и поверяването на повече или по-малко рутинни дела на един съдия. Опасенията от решаване на делата от един съдия се пораждат не толкова в резултат на незаконосъобразни практики, а поради невъзможността за провеждане на дълбока съдебна дискусия със съдиите от състава и недостатъчната убедителност за страните на мотивите на едноличното решение. Тези фактори трябва да се имат

<sup>79</sup> [http://www.mpil.de/de/pub/forschung/forschung\\_im\\_detail/projekte/rvgl\\_im\\_oeffentl\\_recht/offentlich\\_rechtliche\\_schiedsg.cfm](http://www.mpil.de/de/pub/forschung/forschung_im_detail/projekte/rvgl_im_oeffentl_recht/offentlich_rechtliche_schiedsg.cfm)

<sup>80</sup> ACA Europe and the Council of State of France - Paris Seminar, May 2013 - Efficient, high-quality administrative justice, First round table, „Administering administrative justice: How to combine the independence of justice and the control of its efficiency?“ Marion Eckertz-Höfer, President of the Federal Administrative Court of Germany





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

предвид особено в системи като Германия, при които правото на обжалване е ограничено. Постановяването на решението от съдебен състав е по-силна гаранция за неговата безпристрастност и е налице антикорупционен ефект, поради взаимния контрол.<sup>81</sup>

5.2. Съгласно административнопроцесуалния кодекс, всяка провинция създава своя *комисия за избор на съдии, съставена от магистрати*. Съдиите във Федералния административен съд се избират от специална комисия, съставена от равен брой министри и федерални депутати от Бундестага.

5.3. Следните *принципи на функционирането на съдебната система* и в частност на *системата на административното правораздаване* имат ефект по отношение на борбата с корупцията:

- Задължения за мотивиране на решенията;
- Принцип на колегиална отговорност;
- Задължително отчитане на всички съдебни състави пред председателя на съда, в това число с оглед избягване на изоставането (продължителността на делата);
- Съдебен контрол чрез втора и трета инстанция;
- Наблюдение/обществен контрол и критичен анализ на правосъдието от страна на медиите;
- Научна критика на съдебни решения в специализирани издания;
- Запитвания, отправени от клиенти – страните по дела и адвокати.<sup>82</sup>

5.4. Както беше изложено по-горе, поради федералната структура на германската съдебна система няма единна национална система за оценяване, която да

<sup>81</sup> Association of the European Administrative Judges' Conference in Beaulieu-sur-mer on 2 October 2009, Questionnaire Independence and Effectiveness

<sup>82</sup> ACA Europe and the Council of State of France - Paris Seminar, May 2013 - Efficient, high-quality administrative justice, First round table, „Administering administrative justice: How to combine the independence of justice and the control of its efficiency?“ Marion Eckertz-Höfer, President of the Federal Administrative Court of Germany







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

се отнася за всички магистрати. На провинциално ниво са установени специфични системи във всички клонове на съдебната система, включително в административните съдилища. Независимо от разликите в правните уредби в провинциите и за различните клонове на съдебната система, се отличават две групи системи за оценяване – официални и неофициални.

Налице са два подхода за официално оценяване: редовни атестации и атестации по конкретен повод. Последните се използват най-вече при кандидатстване за повишение.

Редовни атестации се извършват на всеки 4 години и са задължителни до навършване на 50 годишна възраст. Някои федерални провинции не използват такива инструменти, докато други ги използват при млади професионалисти на всеки 2 години. Всяко официално оценяване на магистрати завършва с писмено окончателно решение, съдържащо детайлна оценка.<sup>83</sup> Докато официалното оценяване играе важна роля в провинциалните съдилища, във Федералния административен съд доминира неофициалният подход на оценяване.

## 6. Други мерки:

Много важен фактор в съдебната система е т.нар. „РЕВВ§У” система – система за планиране нуждата на работна ръка. От 1998 г. групи, състоящи се от членове на всички провинциални министерства на правосъдието и няколко професионални асоциации, извършват изключително широко разпространено и интензивно статистическо изследване по въпроса „колко време е нужно на един съдия да изпълни своите задължения”. Това изследване е проведено първоначално в системата на общите съдилища, след което през 2005 и в специализираните съдилища. С участието на 2 969 членове на съдебния персонал, от които 1 173 съдии, въз основа на детайлна

<sup>83</sup> Association of the Councils of State and the Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union Magistrate Assessment, Seminar organized with the collaboration of the Council of State of Belgium, with the support of the European Commission, GERMANY, Brussels, November 2009







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

самооценка е изработена компилация от „основни стойности“ за дейността на административни, трудови, социални и финансови съдилища. Те изразяват времето, нужно на съдиите за приключване на едно дело. Например, за второинстанционните съдилища стойностите са следните: 2 100 минути – дела в областта на околната среда, 1 200 минути - дела, свързани с държавната служба, 990 минути - застрояване и устройство на територията, 790 минути – полиция и т.н. Имайки предвид, че годишното работно време на един съдия е средно 103 000 минути, както и броя на постъпилите дела, сравнително лесно се изчислява нуждата от работна ръка в съдилищата.<sup>84</sup>

## **VI. Анализ на приложимостта на идентифицираните добри практики в административното правораздаване в Република България**

### 1. Идентифицирани проблеми в конкретната държава, сходни с тези в България, успешно преодоленни с прилагане на съответните добри практики:

Съдебната система в Германия се определя като една от най-ефективните, ефикасните и висококачествени в Европа. Предвид децентрализацията ѝ, са налице редица специфики в управлението и организацията на съдилищата в отделните провинции, което от своя страна е предпоставка за формиране на много и различни добри организационни, технически, управленски практики и нормативни решения. С оглед на това, независимо от съществуващите различия между германската и българската системи на административно правораздаване, като приложими за България могат да бъдат идентифицирани редица решения, които биха могли да допринесат за решаването на нужди на българската система, като: необходимост от

<sup>84</sup> Association of the Councils of State and the Supreme Administrative Jurisdictions- Questionnaire for the Conference of 7 June 2010

„Preventing Backlog in Administrative Justice“





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

концентрация на върховната административна юрисдикция в основната ѝ функция за надзор върху точното прилагане на законите; оптимизиране на ресурсите, необходими за дейността на съдилищата; по-голяма гъвкавост на процеса; възможност за алтернативни решения; по-добро разбиране на обществеността за процесите и механизмите на разглеждане и решаване на административни спорове. Такива решения са включително, но не само: обособяването на специализирани по материя съдилища; наличието на междинна – апелативна инстанция; съвкупността от мерки, изграждащи „филтрираща“ система при обжалване; създадената възможност за прилагане на гъвкави процесуални решения, според естеството и сложността на спора; предоставените възможности за доброволно или алтернативно разрешаване на спора; института на непрофесионалните съдии; добрата информационна и комуникационна среда; разработените системи за планиране и управление на персонала; разработените мерки за мониторинг, отчетност и взаимодействие на ниво съд, система от съдилища, система от институции.

## 2. Възможност за приложимост на практиките в българското административно правораздаване:

### ***А. Обособяване на специализирана финансова юрисдикция***

От действащата структура на административното правораздаване биха могли да бъдат обособени специализирани финансови съдилища на две нива – първоинстанционни съдилища и втора, ревизионна инстанция.

#### *2.1. Необходими действия и ресурси за прилагане на структурното решение:*

Създаването на нова система от съдилища в административното правораздаване представлява съществена реформа, която неминуемо ще наложи промени в действащото законодателство. Конституционни промени няма да бъдат необходими, само ако в такава система ВАС запази конституционната си функция по





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

върховен съдебен надзор върху точното и еднакво прилагане на финансовите закони. Също така, необходимо ще е отпускането на допълнителни средства в бюджета на съдебната система, откриването на съответни щатни бройки, а за съдийските – организиране на съответните конкурси.

## 2.2. *Оценка на ефекта от прилагането на конкретното решение:*

Аргументи в посока подкрепа на обособяването именно на финансова юрисдикция могат да се търсят както в нарастващия дял на данъчните и митнически спорове в практиката на административните съдилища, така и в спецификите на финансовата материя – материално право и процесуални норми. Разглежданото структурно решение би довело до по-голяма диференциация в работата на административните съдилища, а оттам и до по-добри предпоставки за специализация на съдиите и подобряване качеството на административното правосъдие.

По отношение на обособяването на специализирана финансова юрисдикция, следва да се отбележат изводите от проведеното работно посещение в Главния административен съд и във Финансовия съд на Федерална провинция Рейнланд-Пфалц, гр. Кобленц.

Разделението на обща административна и специална финансова юрисдикция се оценява противоречиво от съдиите в провинция Рейнланд-Пфалц. От една страна се изтъкват предимствата на автономията на финансовия съд, която автономия е предпоставка за високо ниво на специализация на съдиите, а също и за развитие на структура и организация на съда и на процеса, съобразно спецификите на правната материя – например, обособяването на двуинстанционно производство по данъчни и митнически дела, за разлика от триинстанционното производство по общи административни дела. От друга страна, се споделя становището, че при реформи разделението между общи административни, социални и финансови съдилища води до трудности и неефективност на системата като цяло. В тази връзка се сочи и конкретен пример, при който е променена подсъдността на административни спорове, свързани с предоставяне на социални помощи: в резултат на реформата броят на





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

делата в общите административни съдилища е намалял с 10-15 % за сметка на броя дела в социалните съдилища, без да има законов механизъм за преместване на съдиите, които са били ангажирани с разглеждането на тези дела. В тази връзка се водят дискусии за обединението между общите административни и социалните съдилища. Отбелязва се, че броят на общите административни съдилища е по-малък спрямо броя на социалните съдилища – при 51 първоинстанционни административни съдилища, са налице 68 социални съдилища на първа инстанция.

### ***Б. Създаване на междинно звено в административния процес – апелативна инстанция***

В действащата структура на административното правораздаване може да се въведе междинно звено – съд или съдилища, които да преглеждат като апелативна инстанция решенията на първоинстанционните административни съдилища.

#### *2.3. Необходими действия и ресурси за прилагане на структурното решение:*

Създаването на още едно ниво на административното правораздаване (апелативен административен съд или съдилища) изисква промени в действащото законодателство – както в устройствените нормативни актове, така и в АПК. Също така, необходимо ще е отпускането на допълнителни средства в бюджета на съдебната система, откриването на съответни щатни бройки, а за съдийските – организиране на съответните конкурси.

#### *2.4. Оценка на ефекта от прилагането на конкретното решение:*

Разглежданото структурно решение би улеснило работата на ВАС, като го превърне действително само в касационна инстанция, в съответствие с основната му функция – да осъществява съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. От друга страна, това ще допринесе за бързина в съдопроизводството и по-лесен достъп до правосъдие.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### ***В. Регламентиране на отделно производство по допускане на обжалването***

Решенията на административните съдилища в Германия могат да бъдат обжалвани, ако обжалването е допуснато от съда, разглеждащ делото, или, по искане на жалбоподателя – съответно от съда, компетентен да разгледа жалбата, след извършване на формална проверка за наличие на основания за обжалване.

#### ***2.5. Необходими действия и ресурси за прилагане на описаната практика:***

За въвеждане на практиката са необходими промени в АПК, а също така и техническа и организационна подготовка на ВАС за регистрирането и воденето на отделни производства по допускане на касационно обжалване.

#### ***2.6. Оценка на ефекта от прилагането на практиката:***

Разглежданото решение би облекчило работата на ВАС, доколкото би създавало бързо функционираща филтрираща система за неоснователни обжалвания. Косвен ефект от такава стъпка ще бъде и скъсяването на сроковете за приключване на едно административно производство.

### ***Г. Разширяване на възможностите за процесуални действия по преценка на съдебния състав***

Уредени са различни хипотези, в които съдебният състав / решаващият съдия в Германия може да реши делото без свикване на съдебно заседание: напр. липса на правна и фактическа сложност, съгласие на страните.

#### ***2.7. Необходими действия и ресурси за прилагане на описаната практика:***

За въвеждане на практиката са необходими промени в АПК.

#### ***2.8. Оценка на ефекта от прилагането на конкретното решение:***

Прилагането на посочената практика ще осигури по-голяма гъвкавост на съда и оптимизиране на сроковете за разглеждане на административни дела.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### ***Д. Въвеждане на съдебна медиация за разрешаване на административни спорове***

*2.9. Необходими действия и ресурси за прилагане на структурното решение:*

Учредяването на съдебна медиация в административния процес по подобие на разработените в Германия модели изисква изменения в процесуалните кодекси, както и кадрова и организационна обезпеченост.

*2.10. Оценка на ефекта от прилагането на конкретното решение:*

Може да се очаква, че ефективното въвеждане на медиацията в административното правосъдие ще доведе до редуциране на продължителността на производствата, в които се прилага медиация, респективно – до редуциране на ресурсите, необходими за поддържане на сегашната система на административно правораздаване.

В хода на работното посещение се потвърждават изводите за значението, което системата на административното правосъдие на Германия отдава на медиацията като способ за решаване на административни спорове. Изяснява се, че процентът на първоинстанционните производства в рамките на общата юрисдикция, които приключват със споразумение, е около 20 % спрямо приблизително 15 % на втора инстанция. Подчертава се, че по-често се стига до споразумение между страните, в резултат на насоките/сигналите от страна на разглеждащия делото състав, отколкото в резултат на съдействието на частен медиатор. Коментира се, че медиацията е полесно приложима в случаите, в които атакуваният административен акт е издаден при оперативна самостоятелност на административния орган. Като подходящо приложно поле за медиацията се сочат административни спорове, свързани с териториално и селищно устройство и планиране.

#### ***Е. Мерки за мониторинг, отчетност и взаимодействие***

*2.11. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Без законодателни промени или с минимални такива могат да бъдат въведени идентифицираните практики и системи за мониторинг, оценка на дейността и взаимодействие, като форма на самоконтрол за ефективност на административните съдилища, в това число: а) периодична оценка на ефективността по различни показатели б) изготвяне на регулярни справки за забавените дела; в) общи правила за работа на съдебните състави; г) разпределение на работата между съдиите от колегиален орган; д) надзор от страна на върховните провинциални съдилища (периодични посещения за проверка на забавени дела); е) периодични отворени срещи с адвокати като основни „клиенти” на съдилищата; ж) обмен на опит между различните съдилища относно идентифицирани добри практики.

#### *2.12. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Очакваният ефект от прилагането на посочените практики е оптимизиране на сроковете за разглеждане на делата от страна на административните съдилища, подобряване на ефективността и повишаване на прозрачността на съдебната дейност.

***Ж. Разширяването на приложното поле на информационните и комуникационни технологии, в това число чрез въвеждане на система за електронен обмен на документи в административния процес и въвеждане на компютърни системи за управление на финансите и човешките ресурси в системата***

#### *2.13. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Разширяването на приложното поле на информационните и комуникационни технологии в сферата на административното правораздаване е възможно единствено чрез подобряване на техническата обезпеченост и на техническата компетентност на заетите в системата лица. Това изисква предвиждането на специални бюджетни средства. Към момента вече разполагаме с Концепция за електронно правосъдие, а ВАС е бенефициент по проект, който ще допринесе в голяма степен за възможността да се осъществяват процесуални действия в електронна форма.







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### 2.14. *Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Мярката за въвеждане на електронно правосъдие значително ще ускори административния процес, ще доведе до повече прозрачност за работата на съда и до намаляване на финансовите пречки за достъп до правосъдие. Позитивните ефекти от разработването на интегрирана система за финансово управление и управление на човешките ресурси в системата на съдебната власт и в частност на административното правораздаване, са финансови оптимизации, подобряване ефективността на системата като цяло, повишаване на прозрачността в управлението на съдилищата.

### **VII. Изводи**

Въз основа на събраната в хода на анализа информация, считаме, че Германия е една от европейските държави с най-голямо разнообразие от идентифицирани добри практики във функционирането на съдебната система и в частност в административното правораздаване. Има добре разработени механизми, които осигуряват възможност на съдиите по своя преценка да избират между различни процесуални способности, за да постигнат максимална ефективност според естеството и сложността на казуса, като в същото време са гарантирани правата на гражданите. Налице са добри примери за прилагане на алтернативни способности за решаване на спорове, за взаимодействие между съдилищата, тяхната институционална среда и гражданите, за използване на ИКТ, за прилагане на нормативни, технически и организационни мерки за постигане на по-бързо, по-качествено, по-достъпно и по-ефективно правосъдие.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## ВЕЛИКО ХЕРЦОГСТВО ЛЮКСЕМБУРГ



### I. Социално-исторически контекст

Формата на държавно управление на Люксембург е конституционна монархия. Конституцията на Великото Херцогство от 1868 г. урежда обществените отношения по значително по-различен начин от българската.

Към момента това е единствената държава в света с държавен глава – Велик херцог. Макар понастоящем да е втората най-малка държава-членка на Европейския съюз, Люксембург всъщност е сред учредителите на съюза. Характеризира се с изключително развита икономика, като убедително заема първото място по брутен вътрешен продукт на глава от населението.

Безработицата в Люксембург е от една от най-ниските в ЕС – втора с 5.8%. Брутният вътрешен продукт през 2012 г. бележи спад от - 0.2%. Населението на херцогството е около 0.5 млн., а площта приблизително 2 586 км<sup>2</sup>. Законодателният орган е еднокамарен парламент, подпомаган в дейността си от 21 пожизнено назначавани от Великия херцог членове на Държавния съвет със съвещателни функции, а Изпълнителният орган в държавата е Правителство, начело с Министър-председател.

Социално-икономическите и културно-политически условия в Люксембург също значително се различават от тези в България. Това е обяснимо, предвид историческото развитие на двете държави.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## II. Структура на съдебната система

Съдебната система на Великото херцогство Люксембург включва два вида съдилища: общи и административни. Към тези два вида се добавя и **Конституционният съд (La Cour Constitutionnelle)**.

### 1. Структурата на общите съдилища е следната:

**Върховен съд (La Cour supérieure de justice)** – най-високо в йерархията на общите съдилища. Състои се от Касационен съд, Апелативен съд и Главна прокуратура. **На Касационния съд** са подведомствени производства по жалби за **отмяна или по касационни жалби** срещу решения, постановени от различните колегии на Апелативния съд, или срещу съдебни решения, постановени в производства пред последна инстанция.

**Окръжни съдилища (Tribunaux d'arrondissement)** – 2 на брой, разположени съответно в Люксембург и в Дикирх. Те разглеждат граждански и търговски с материален интерес над 10 000 евро. От тяхна компетентност са и наказателни дела, затова и към двете окръжни съдилища има прокурорски служби, състоящи се от държавен прокурор и помощник-прокурори.

**Мирови съдилища (Justices de Paix)** – 3 на брой, разположени в Люксембург, Еш-сюр-Алзет и в Дикирх. Този вид съдилища са първа и последна инстанция по граждански и търговски дела с цена на иска до 1 250 евро, а по дела с материален интерес до 10 000 евро са първа инстанция, подлежаща на въззивен контрол от окръжен съд. При наказателните дела, мировите съдилища разглеждат маловажни и леко наказуеми случаи.





**Трудови съдилища/трибунали** – с ранг на Мирови съдилища, но със специална юрисдикция само относно трудови спорове.

**Арбитражен съд и Висш съвет по социално осигуряване (Conseil arbitral et conseil supérieur des assurances sociales)** – разглеждат дела във връзка със спорове в областта на социалното осигуряване.

2. Структурата на административните съдилища включва:

**Административен съд (La Cour administrative)** – върховен орган в административното правораздаване. Той разглежда жалбите срещу решенията на Административния трибунал. Състои се от 5 съдии.

**Административен трибунал (Le Tribunal Administratif)** – орган, разглеждащ като първа инстанция административни дела. Той разглежда и жалби срещу нормативни административни актове. Административният трибунал има компетентност и относно данъчни спорове. Състои се от 10 съдии.

Описаната структура и йерархия на съдилищата може визуално да се изрази по следния начин:





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Отделянето на административното производство пред специализиран съд датира от 1996 г., когато е направена голяма реформа в съдебната власт и са създадени административните съдилища. Преди тяхното обособяване, функцията им е била изпълнявана от институцията Държавен съвет (по-горе). Като първоинстанционен съд се явява Административният трибунал, а Административният съд се явява втора инстанция. Производствата са двуинстанционни, т.е. втората представлява касационна, но и в двете инстанции обикновено съставът е от 3-ма съдии. В административните дела е задължително процесуалното представителство от адвокат. В случай, че страната не разполага с финансови средства за ангажиране на такъв, то може да ползва „правна помощ“ и бъде назначен адвокат, за сметка на държавата (по силата на Закон 24/2004, чл. 8-А).

Всички съдии в Люксембург се назначават от Великия херцог, а решенията се постановяват от негово име. Повишаването на съдиите също става с решение на Великия херцог, по предложение на Министъра на правосъдието и Държавния съвет.

Административното законодателство на Люксембург не допуска арбитраж.

По данни от края на 2009 г., в Административния трибунал работят 10 съдии, а в Административния съд – 5. Съдиите не разполагат с асистенти. На магистратите е осигурена добра връзка с информационните технологии – всеки разполага с личен компютър, оборудван с необходимия софтуер. Компютрите им са свързани в обща мрежа.

Административните съдилища имат изграден уебсайт, на който се публикуват всички решения.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### III. Статистически данни

#### 1. Финансови средства:

Бюджет на съдилищата	Бюджет (в евро)	Бюджет на глава от населението (в евро)	% от общите държавни разходи
<b>ОБЩ годишен бюджет, предназначен за функционирането на всички съдилища</b>	70 458 676	137,7	0.41%
<b>Годишен бюджет, разпределен за заплати</b>	48 884 317	95.5	0.29%
<b>Годишен бюджет, разпределен за комютъризация (инвентар, инвестиции, поддръжка)</b>	1 500 000	2.9	0.01%
<b>Годишен бюджет, разпределен за поддръжка на съдебни сгради.</b>	596 100	1.2	0.003%

#### 2. Съдебна статистика:

##### 2.1. *Брой магистрати:*

Общият брой на съдиите в Люксембург е 188<sup>85</sup>, от които 148 - първоинстанционни. Съдиите в двата административни съда са общо 15. Магистратите не разполагат със съдебни помощници, а броят на несъдийския

<sup>85</sup> The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

персонал е 303. 150 от тях изпълняват деловодни функции, 108 са с административни функции по управление на съдилищата, както и техническото оборудване.

## 2.2. Брой жалби регистрирани годишно по административни дела<sup>86</sup>:

За периода 2011-2012 г., общият брой на новообразуваните административни дела в Административния съд е 269. За сравнение, в периода 2010-2011 г., броят новообразувани дела е 293, а за предходния едногодишен период – броят е 268.

Разпределението на делата е както следва:

ВИД:	2010-2011	2011-2012
Данъчни дела	39	32
Устройство на територията	24	7
Регулиране на заведения	3	3
Разрешения за търговска дейност	6	3
Чужденци	131	140
Обществени поръчки	39	21
Разрешителни за строеж	14	14
Публични пазари	4	2
Защита на околната среда	2	6
Други	31	41

Пред Административния трибунал броят на новообразуваните дела разбираемо е доста по-висок. Следващата графика визуализира новите административни дела за съответните години:

<sup>86</sup> Rapports juridictions administratives 2012







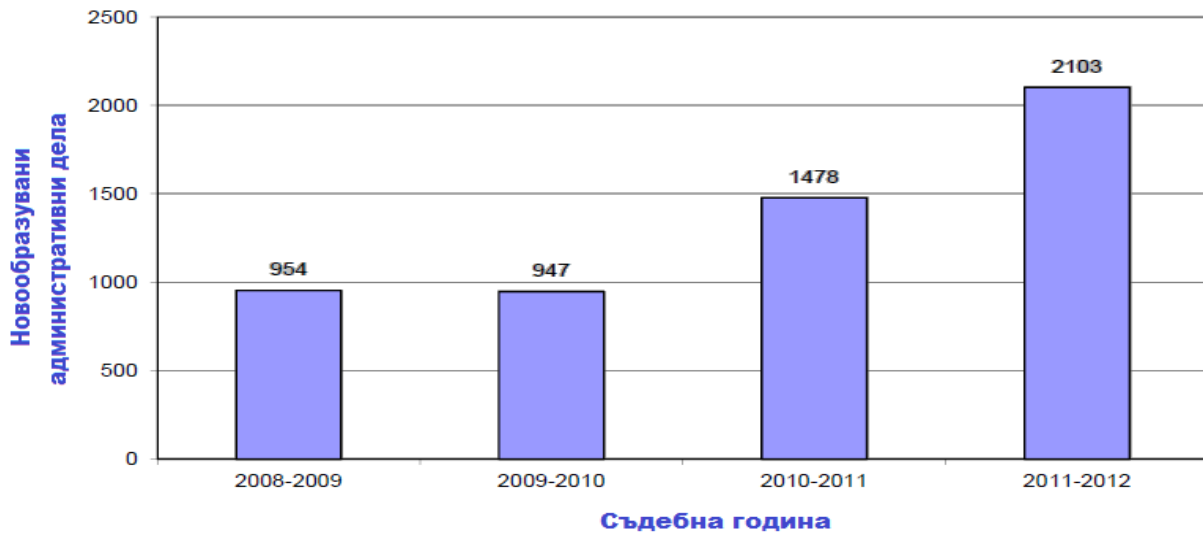
Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората



По данни от доклада на Административния трибунал на Люксембург за съдебната 2011-2012 г., общият брой на постъпилите нови дела е 2 103, а за сравнение броят на образуваните дела само в Административен съд София-град в рамките на 2012 г. е 14 678. Новообразуваните дела в Административния съд на Люксембург за посочения период пък са едва 269, при 15 718 във Върховния административен съд на България за 2012 г.

### 2.3. Брой случаи разгледани от административните съдии<sup>87</sup>:

Броят на решените административни дела от Административния трибунал на Люксембург за периода 2008 - 2013 г. е следният:



<sup>87</sup> Rapports juridictions administratives 2012





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### *2.4. Средно време между подаване на жалба и постановяване на решение:*

Въпреки малкото на брой дела, административните производства в Люксембург не приключват бързо. Средното необходимо време до постановяване на първоинстанционно решение по административно дело за 2010 г. е 172 дни<sup>88</sup>. Обикновено до окончателно съдебно решение минават около 15-16 месеца от сезиране на първоинстанционния съд.

### **IV. Добри практики в съдебната система -технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури в долупосочените области**

#### 1. Организация на дела и деловодна система:

##### *1.1. Срокове за постъпване и движение на жалбите:*

В хода на административното производство по обжалване на административен акт пред съдебния орган се прилага системата на двойна размяна на книжа, която се проявява в следното: след постъпване на жалбата срещу процесния административен акт, административният орган подава писмен отговор, на който жалбоподателят също отговаря, а финално административният орган подава за втори път своя отговор по писмените бележки на жалбоподателя. Едва след тази процедура се насрочва заседание по делото.

Описаната процедура може да се визуализира по следния начин:

---

<sup>88</sup> The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### АДМИНИСТРАТИВЕН ТРИБУНАЛ



### АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Според последния доклад на Председателя на Административния съд, липсата на достатъчно офиси и достатъчно съдии причинява огромно забавяне на делата и като резултат се поражда усещане за липса на справедливост. Така например, в началото на 2013 г. един от петимата съдии е бил в продължително отсъствие, което е довело до сериозно затрудняване на работата на съда. В доклада на Административния трибунал са изложени сходни съображения и оплаквания.

*1.2. Срокове за насрочване, разглеждане и произнасяне по делата, срокове за изготвяне на мотиви:*

Сроковете за насрочване и разглеждане на делата са видни от таблицата по-горе.

## 2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:

Със законодателни мерки, през август, 2003 г. е назначен първият медиатор на Люксембург. Медиаторът е оправомощен да получава оплаквания срещу държавни органи. Решенията на медиатора нямат обвързващ характер. Тази фигура е сходна до Омбудсмана.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### 3. Извънсъдебни способи за решаване на правните спорове:

Със закон от 24.02.2012 г. е уредена медиацията като средство за уреждане на граждански и търговски спорове. Условието, за които са се договорили страните, следва допълнително да бъдат одобрени от съдията, за да придобият обвързваща сила спрямо приелите ги.

### 4. Административен арбитраж:

Административният арбитраж не е допустим.

## **V. Анализ на приложимостта на идентифицираните добри практики в административното правораздаване в Република България**

### 1. Идентифицирани проблеми в конкретната държава, сходни с тези в България, успешно преодоленни с прилагане на съответните добри практики:

Въпреки малкия брой население и съответно – малкия брой дела, в Люксембург се наблюдава значителна претовареност на административните съдилища. В последните си публикувани годишни доклади, председателите и на двата съда идентифицират това като голям проблем, доколкото липсата на бързо правосъдие разрушава доверието на гражданите в съдебната система.

В Люксембург тези проблеми се засилват от това, че следвайки пропорционалност в броя на съдиите спрямо населението и делата, цялото административно правораздаване се осъществява само от 15 съдии – 5 в горната и 10 в долната инстанция. Съчетано с изискването съставите обикновено да са от 3 съдии и ограниченията за участие при наличие на предпоставки за отвод, това блокира





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

работата. В хода на изготвяне на анализа и проведената кореспонденция с председателя на Административния съд, последният сподели, че в началото на 2013 г. е имало дълго отсъствие на един от петимата съдии, което е причинило големи проблеми и забавяне в работата на съда.

На практика, добрите практики, които следва да се анализират са:

- въведената двойна размяна на книжа, която по принцип води до бързина на разглеждането, което обикновено се изчерпва с едно заседание.
- задължителното представителство от адвокат, което по принцип цели да вкара процеса в професионални рамки, без искане на неотнормирани доказателства, като по този начин фокусира съда върху съществените аргументи, поднесени със съответната правна квалификация.

## 2. Възможност за приложимост на практиките в българското административно правораздаване:

### *2.1. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Както въвеждането на двойна размяна на книжа, така и въвеждането на задължително представителство от адвокат в процеса изискват промяна в законодателната уредба, по-конкретно АПК. Задължителното представителство само по себе си предполага въвеждане и на правна помощ по административни дела за лицата, които не могат да си позволят да наемат адвокат, респективно – изисква разширяване на уредбата на правната помощ.

От страна на държавата това ще изисква увеличаване на средствата в бюджета, предвидени за предоставяне на правна помощ.

### *1.2. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Както въвеждането на двойна размяна на книжа, така и въвеждането на задължително представителство от адвокат в процеса, се очаква да доведат до повишаване на бързината и качеството на работа в административното





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

правораздаване. Това ще доведе до яснота, точност и правна аргументираност в действията на страните по спора. Освен това, ще увеличи предвидимостта и прозрачността в процеса.

## VI. Изводи

Както въвеждането на двойна размяна на книжа, така и въвеждането на задължително представителство от адвокат в процеса, се очаква да доведат до повишаване на бързината и качеството на работа в административното правораздаване. Това ще доведе до яснота, точност и правна аргументираност в действията на страните по спора. Освен това, ще увеличи предвидимостта и прозрачността в процеса.

Като минус, по отношение на втората мярка, следва да се изтъкне, че ще увеличи разходите на държавата за правна помощ.

Видно от горния анализ, Люксембург проявява от една страна значително различие в социално-икономическите условия, мащаба на правораздавателната дейност, а от друга страна – значителни проблеми, които водят до като цяло негативна оценка на административното правораздаване от самите ръководители на съответните съдилища.

Двете идентифицирани добри практики предполагат промяна в законодателството и са от естество, при което посещение на място, срещи и обсъждане не биха могли да допринесат за повече яснота и разбиране на същността и функционирането на тези практики. Евентуалното им въвеждане е въпрос на законодателна политика.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## ПОРТУГАЛИЯ



### I. Социално-исторически контекст

Португалия е парламентарна република. Настоящата Конституция е в сила от 1976 г. Населението е 10 млн. жители, а площта 92 000 км<sup>2</sup>. Страната е била под авторитарно управление в продължение на десетилетия. В следствие на т.нар. „Революция на Карамфилите“ през 1974 г., режимът е свален и Португалия започва да се изгражда като модерна демокрация, а също така и да формира независима съдебна система.

Заедно със съседна Испания, Португалия е приета за член на ЕО доста по-късно от близките ѝ държави – едва през 1986 г. Благодарение на помощта, която получава от европейските фондове, както и на по-лесния достъп до чужди пазари, икономиката на Португалия започва бърз разцвет (БВП е нараснал 2 пъти за последните 17 години).

Населението на двете държави е от южноевропейски тип и са формирали самостоятелна държавност след няколковековно ислямско управление. Числеността на населението на България е близка до тази на Португалия, а площта на двете държави също е сходна.

Понастоящем Португалия се опитва да се пребори с последиците от световната икономическа криза и да се стабилизира. Натрупаните дългове наложиха провеждане на мерки за икономии, които до голяма степен доведоха и до политическа криза.







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Масово португалците също са свръхзадлъжнели. Икономиката е в най-голямата си рецесия от 70-те години насам. През август 2013 г., безработицата в Португалия е 16.5%.<sup>89</sup> Икономическият растеж през 2012 г. е отрицателен, в размер на -3.2%.<sup>90</sup> Макар не толкова изострени, подобни икономически затруднения изпитва и България.

По данни на „Прозрачност без граници“, 76% от португалците смятат, че действията на правителството срещу корупцията са неефективни. Над ½ от интервюираните пък са убедени, че „правителството е контролирано от ограничен брой икономически групи“.

## II. Структура на съдебната система

Цялостната съдебна система на Португалия се характеризира със значителни сходства със структурата на съдебната власт в България. Съдилищата са разделени на общи (граждански и наказателни) и административно-данъчни (всеки от който разделен в направления: административни съдии и данъчни съдии). Конституционен съд следи за спазването на основния закон.

Органът на управление на съдилищата в Португалия, съгласно Конституцията им от 1976 г., е Висшият съдебен съвет (понастоящем същият управлява само системата на общите съдилища, за административно-данъчните има отделен съвет – съгласно изложеното по-долу, а трети отделен съвет управлява системата на прокуратурата). Съставът му включва членове, назначени от Президента на републиката, избрани от Парламента и избрани от представители на съдийската професия. Регламентиран е принципът на независимост и безпристрастност на съдиите. Желаетелите да започнат работа като съдии минават през конкурс, който е последван от задължително обучение в Центъра за правни науки. По правило Висшият съдебен съвет всяка година съобщава колко вакантни места ще има, като

<sup>89</sup> По данни на Евростат.

<sup>90</sup> По данни на Евростат.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

бройките за съдиите се определят според вакантните места. Възможно е във върховните съдилища да бъдат назначени юристи със заслуги в правото, например университетски преподаватели, но те също трябва да издържат конкурс. Освен първоначалното, в определени случаи има и последващо специализирано обучение, както и допълнителни курсове. Веднъж станали съдии, те придобиват качеството несменяемост. По данни на г-жа Дора Нето, съдия във Върховния административен съд и секретар на Висшия съдебен съвет на административните съдилища, получени по време на работното посещение в институциите в гр. Мадрид, статистиката сочи, че приблизително 1 000 човека кандидатстват за 45 свободни съдийски места.

Прилики се наблюдават и в административното правораздаване. В Португалия административните съдилища са се обособили още през 1984 г. Административното правораздаване се осъществява от 2 вида съдилища – Административни и данъчни съдилища (Tribunais Administrativos e Fiscais) и от Върховен административен съд (Supremo Tribunal Administrativo).

През 2000 г. започва широк дебат, касаещ предстояща реформа в сектора. В резултат на нея е установена нова териториална организация на административните съдилища и са въведени второинстанционни съдилища – Централни административни съдилища (Tribunais Centrais Administrativos).

В Португалия Сметната палата има статут на съд, включва и прокурори.

Върховният административен съд се състои от 2 отделения – административно и данъчно, които работят в състави от по 3-ма съдии, или пленум. Административното отделение понастоящем е разделено на 2 под-отделения.

Административното отделение разглежда като първа инстанция административни дела за действия и бездействия на най-висшите държавни органи – Президента, Асамблеята на Републиката (Парламента), Министерски съвет, Министър-председателя и др. На контрол подлежат само техните административни актове, но не и политическите, поради което броят на тези дела е много малък (за





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

2012 г. – 20 броя<sup>91</sup>). Отделението разглежда и дела във връзка с провеждането на избори, спорове във връзка с вреди, произтекли от актове на съдиите в административните съдилища, жалби срещу решенията на Централните административни съдилища, касационни жалби, жалби за произнасяне на Тълкувателни решения и други. Цитираните Тълкувателни решения нямат силата на нормативен акт и се произнасят при наличие на противоречива практика – било то между състави на ВАС или на Централните административни съдилища, но само по вече влезли в сила съдебни решения. Когато е налице противоречие между решения на данъчното отделение и на административното отделение, Тълкувателното решение се постановява от общ пленум на двете отделения. Процедурата по издаване на Тълкувателното решение стартира с жалба, която обаче не спира изпълнението на влязлото в сила решение.

Данъчното отделение разглежда дела по жалби срещу решенията на Централните административни съдилища, жалби срещу решения на Министерски съвет по въпроси, свързани с данъчното облагане.

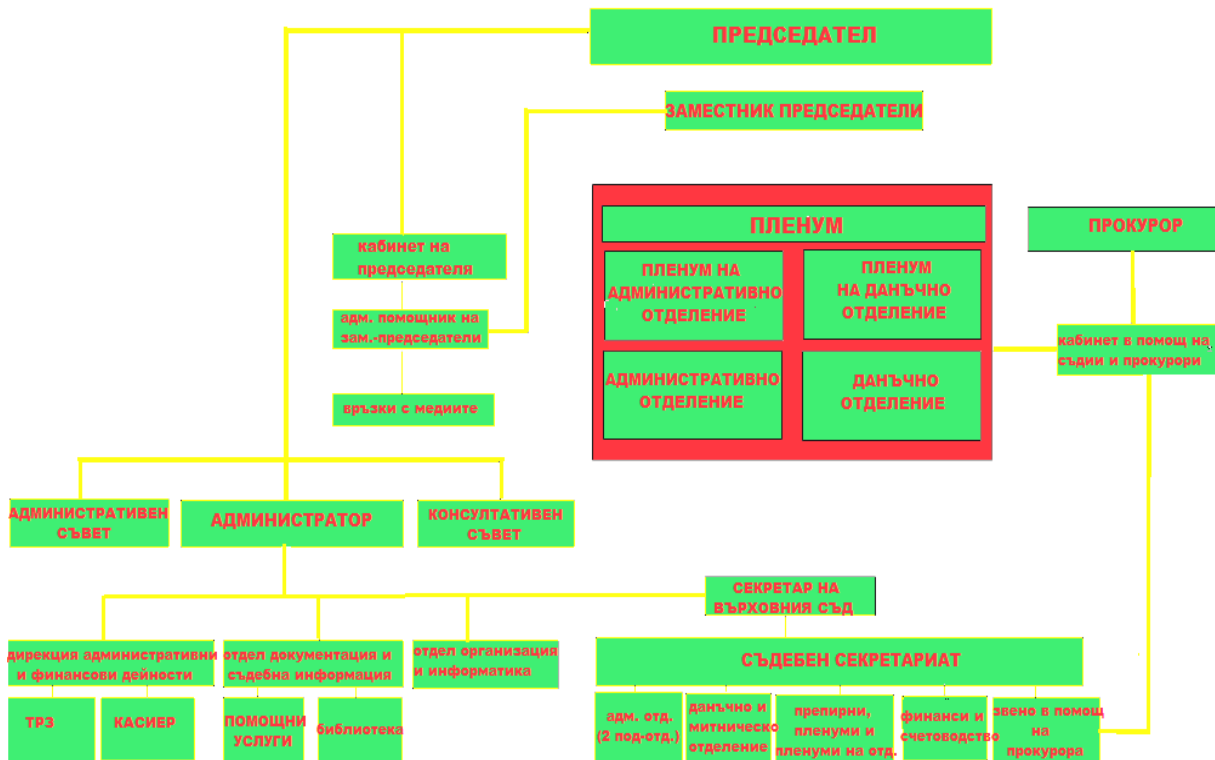
Пленумите на всяко отделение се произнасят по въпроси, с чиито решения се цели уеднаквяване на практиката. При спорове за компетентност между административните и данъчните отделения се свиква Пленум на Върховния административен съд, които се състои от председателя, заместник-председателите и тримата най-възрастни съдии от всяко отделение.

Мандатът на председателя на съда е петгодишен, без право на преизбиране. Избира се чрез гласуване от всички съдии, а заместник-председателите също се избират от редовите съдии по следния начин: съдиите от административното отделение избират двама заместник-председатели, а тези от данъчното – един.

Структурата на Върховния административен съд схематично би изглеждала по следния начин:

<sup>91</sup> По данни, представени на проведена на 03.12.2013 г. среща.





Кабинетът на Председателя подпомага изпълнението на неговите административни функции и му предоставя техническа помощ. Състои се от началник кабинет, 3 – ма служители и 2 -ма лични секретари.<sup>92</sup>

Административният съвет одобрява проекто-бюджета и го внася в правителството, следи за събираемостта на приходите, одобрява разходите за които не се изисква одобрение от председателя, стопанисва автомобилния парк и други правомощия във финансовата сфера. Административният съвет се състои от председателя, заместник-председателите, администратора (когато обсъжданият въпрос го предполага) и директора на дирекция „Административни и финансови дейности“ (когато обсъжданият въпрос го предполага).<sup>93 94</sup>

Администраторът се назначава от Председателя на ВАС. Компетенциите му са свързани с управление на обслужващите звена и човешките ресурси. Председателят

<sup>92</sup> Decreto-Lei № 354/97

<sup>93</sup> Decreto-Lei № 177/2000

<sup>94</sup> Decreto-Lei № 73/2002



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

на ВАС може да му делегира компетенции във финансовата сфера.<sup>95</sup> Така например, в момента Председателят на ВАС му е делегирал правото да сключва сделки на стойност до 100 000 евро.

Консултативният съвет се състои от председателя, заместник-председателите и по един съдия от всяко отделение, който се избира ежегодно, както и прокурорът към ВАС. Той дава препоръки за подобряване на вътрешното функциониране на ВАС, разглежда годишния план за дейностите, предложения за протоколни чествания, сътрудничество с други институции – национални и международни и по-специално от португалско-езичните територии.

Дирекция административно-финансови дейности наред с другите си правомощия, провежда процедурите по обществени поръчки за нуждите на ВАС, осъществява счетоводна дейност, осигурява поддръжката на оборудването. Дирекцията поддържа и информационна база за човешките ресурси и трудовия стаж.

Отдел Документация и съдебна информация организира функционирането на библиотеката на ВАС, поддържа бази данни с решенията на ВАС, изпраща ги на Всекидневника на Републиката (подобно на българския Държавен вестник), съхранява архива на ВАС, организира преводи на текстове, семинари, конференции.

Отдел Организация и информатика поддържа компютърните системи на ВАС, предоставя обучение на потребителите им.

Кабинетът в помощ на съдиите и прокурорите се състои от магистри по право.

Като друга особеност може да се отбележи институцията Висш съвет на административните и данъчни съдилища (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais). Съветът се ръководи от председателя на Върховния административен съд, а останалите му членове се конституират както следва: 2-ма се назначават от президента, 4-ма се избират от парламента, а 4-ма се избират от съдиите, в съответствие с принципа за пропорционално представителство. Назначаваните от Президента и Парламента не са съдии, но трябва да са юристи –

<sup>95</sup> Decreto-Lei № 73/2002



обикновено са университетски преподаватели или адвокати. Функциите на Висшия съдебен съвет са свързани с назначаване, преместване и дисциплинарно управление на съдиите в административните и данъчни съдилища. Извършва инспекции и ежегодно определя максимален брой дела за един съдия и максимален допустим срок за произнасяне на съдебно решение, когато такъв не е определен в закона.

Централните съдилища се състоят от 2 отделения - данъчно и административно. Ръководят се от председател и 2 заместник-председатели - по един от всяко отделение. Председателят и заместник-председателите се избират за 5 години без право на преизбиране.<sup>96</sup>

Структурата на административните съдилища може да се изобрази визуално чрез следната графика:



<sup>96</sup> Статут на административните и данъчни съдилища.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Един от най-големите проблеми, пред които е изправена съдебната система в Португалия, е значителното увеличаване на административните съдебни спорове. До това се е стигнало в следствие на социални и икономически промени, повишена информираност на гражданите относно техните права и др.

Правилото е, че жалбата срещу административен акт се подава пред първа инстанция. В случай на дело с материален интерес над 3 млн. евро и ако въпросът, който касае делото е само правен (а не по установяване на фактите) има един вид обжалване, който се нарича „per saltum” и се осъществява чрез прескачане – директно пред ВАС, без да се намесва Централният административен съд. В тези случаи обжалването може да дойде от административния съд към Върховния административен съд, без да минава през централния, но ако са изпълнени две условия – материален интерес над 3 млн. евро и, ако се касае само за правен въпрос. Ако спорът е фактически се отнася към централния съд.<sup>97</sup>

### III. Статистически данни

#### 1. Финансови средства:

##### *1.1. Данни за бюджета на съдилищата:*

Бюджетът на Върховния административен съд се формира от грантове от държавния бюджет и от Института за управление на финансите и инфраструктурата в правосъдието, както и от собствени средства (излишъци от предишни години, глоби, приходи от публикации).

За 2009 е бил 6,2 милиона евро. Около 90 % от разходите на Върховния административен съд са свързани с разходи за персонал, 9,5% - за стоки и услуги и 0,5% - за капиталови разходи.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Código de processo nos tribunais administrativos

<sup>98</sup> Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas dos serviços do Supremo Tribunal Administrativo





Бюджет на съдилищата <sup>99</sup>	Бюджет (в евро)	Бюджет на глава от населението (в евро)	% от общите държавни разходи
<b>ОБЩ годишен бюджет, предназначен за функционирането на всички съдилища</b>	528 943 165	49.7	0.60%
<b>Годишен бюджет, разпределен за заплати</b>	429 475 486	40.4	0.49%
<b>Годишен бюджет, разпределен за комютъризация (инвентар, инвестиции, поддръжка)</b>	10 565 978	1	0.01%
<b>Годишен бюджет, разпределен за поддръжка на съдебни сгради.</b>	38 762 543	1.2	0.04%
<b>Годишен бюджет, разпределен за обучения и квалификация.</b>	22 594 517	2.1	0.03%

Средният размер на таксата е около 200 евро. За по-сложни дела с по-висок материален интерес размерът на таксата е много по-висок. В тарифата за таксите за всеки вид дело си има определена фиксирана цена, а за общите дела има други такси. Ценоразписът е направен с фиксирани такси и променливи, които зависят от размера на интереса. Освен от размера, таксата зависи и от сложността на делото. Като цяло таксите за обжалване са по-ниски от таксата за първа инстанция.

### *1.2. Сравнение с общия бюджет на страната:*

Общият размер на разходите в бюджета на страната за 2009 г. е около 84 милиарда евро<sup>100</sup>. Бюджетът на Върховния административен съд е под 0,01 %.

<sup>99</sup> The functioning of judicial systems and the situation of economy in the European Union Member States, CEPEJ, 15 January 2013



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 2. Съдебна статистика:

### 2.1. *Брой магистрати:*

- Общият брой на всички съдии в Португалия е 1 956 – по 18.4 на 100 000 население;
- Броят на съдиите във Върховния административен съд е 27;
- В двата Централни административни съда броят на съдиите е 35;
- В първоинстанционните административни съдилища общият брой на съдиите е 170.<sup>101</sup>

През 2009 година несъдийският персонал във Върховния административен съд е общо 82 души, а общият брой на несъдийския персонал като цяло в съдебната система е 35 946.

### 2.2. *Брой жалби регистрирани годишно по административни дела:*

В Първоинстанционните съдилища през 2012 г. са постъпили 11 486 нови административни и 16 430 нови данъчни дела.

В апелативната инстанция (Северен централен административен съд и Южен централен административен съд) новообразуваните дела са общо 2 083 административни дела и 1 853 данъчни дела.

Постъпилите административни дела пред Върховния административен съд са следните:

- за 2012 г.: 1 725, от които 43 % представляват административни дела и респективно 57 % - данъчни;
- за 2011 г.: 1 326;
- за 2010 г.: 1 148.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Government finance statistics, 1997-2012, Eurostat

<sup>101</sup> Листа за старшинството, публикувана на 12.03.2013 г. от Висшия съвет на административни и данъчни съдилища.

<sup>102</sup> Movimento processual – Supremo Tribunal Administrativo





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### *2.3. Брой случаи, разгледани от административните съдили:*

Броят на решените дела от Върховния административен за последните 3 години е както следва:

- за 2012 г.: 1 585;
- за 2011 г.: 1 283;
- за 2010 г.: 1 272.<sup>103</sup>

Броят на решените дела от Централните административни съдилища е:

- за 2012 г.: 2 030 – административни и 1 480 – данъчни дела;

Броят на решените дела от първоинстанционните административни съдилища е:

- за 2012 г.: 10 042 – административни и 15 649 – данъчни дела.

### *2.4. Брой неприключени производства:*

- Висящите дела в първоинстанционните съдилища са 18 602 административни и 42 976 данъчни.

- Висящите дела са 3 062 административни и 2 892 данъчни. Броят на делата е значително по-висок в Южния централен административен съд, поради факта, че там се намира столицата.

- Във Върховния административен съд висящите дела към края на 2012 г. са 225 административни и 423 данъчни.<sup>104</sup>

### *2.5. Средно време между подаване на жалба и постановяване на решение:*

През 2011 г. е обявено, че Португалия е втората страна (след Италия) с най-бавно правосъдие в Западна Европа.

<sup>103</sup> Movimento processual – Supremo Tribunal Administrativo

<sup>104</sup> Movimento processual – Supremo Tribunal Administrativo





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### **IV. Добри практики в съдебната система: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

##### 1. Организация на дела и деловодна система:

Всички съдии разполагат с персонални компютри, както и преносими такива. Освен интернет достъп, магистратите свободно ползват различни юридически бази данни. Върховният административен съд поддържа и интернет страница, на която се публикуват всички решения. Отделно, всеки може свободно да ползва web страницата: [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), където се качват решения и на останалите административни и общи съдилища. Интернет страницата предлага удобно търсене измежду богатата практика по различни критерии.

##### 2. Бобра с корупцията –критерии за отчетност, антикорупционни мерки:

На 04.09.2008 г. е приет Закон за създаване на Съвет за превенция на корупцията, действащ като независим административен орган, работещ в сътрудничество със Сметната палата, който да развива дейност в областта на превенция на корупцията и свързаните с нея нарушения. Базирайки се върху насоките, изработени от Съвета, Върховният административен съд е приел План за управление на рисковете от корупция и нарушения, свързани с дейността на ВАС (Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas dos serviços do Supremo Tribunal Administrativo). Планът е разделен на 4 части:

- I част – Характеристика на органите и дейността на ВАС
- II част – Идентификация на рисковете

Следва да се отбележи, че съдът не предоставя публични средства. Повечето договори за възлагане на обществени поръчки, съответно - средствата по тях се



осигуряват от Института за управлението на финансите и инфраструктурата на правосъдието или от Министерство на правосъдието. Едва 10 % от бюджета на съда се разходва за стоки и услуги, от които най-голям дял – 1/5 е за използването на обществен транспорт.

Планът за управление на рисковете от корупция и нарушения се базира на следната методология:

ПОТЕНЦИАЛНА РИСКОВА СИТУАЦИЯ:	МЕРКИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ
1. Преддоговорна фаза:	
1.1. Оценка на нуждите:	
Неоправдано разходване на средства	Необходимостта за разходване трябва да бъде ясно потвърдена и обоснована с доклад, който да определи дали да се замени съществуващ ресурс, или да се посрещне ново изискване.
Непроверяване за вътрешни решения като алтернатива на разхода.	Нужно е да се провери и установи отсъствието на алтернативи в рамките на организацията.
Претендираните суми не съответстват на необходимостите.	Предложените за придобиване количества следва да съответстват на реално необходимото.
Непосредствено посочване на доставчика.	Оценяващият необходимостите за придобиване на стоки не следва да посочва конкретен доставчик.
Неприемане на научни и експертни становища.	Информацията за необходимостта да се направи разход трябва да бъде придружена със съответните научно-технически



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

	становища.
<b>1.2. Планиране и бюджетиране:</b>	
Некоректна прогноза за разходите.	Задължително е предложението да е придружено с реално очакване за разходите, проверени бюджетни възможности.
Неуспех да се предложи разумно време за изпълнение.	Следва да се подготвят реалистични очаквания за времето на изпълнение във варианти, когато същите ще повлияят на разходите.
Неуспех да се осигурят всички възможни фази на процедурата.	Внимателно трябва да бъдат подготвени всички фази на процедурата и да се определят служителите, които ще се включат във всяка от фазите.
Липса на независимост на служителите/техническите лица, включени в процедурата.	Нужна е проверка на независимостта на служителите и на потенциални конфликти на интереси.
Липса на разделение на функциите в различните фази на процедурата.	Необходимо е да се осигури, че има разделение на функциите, т.е. – служител, който участва в едната фаза не бива да участва в следващата.
<b>1.3. Определяне на спецификации:</b>	
Липса на предварителна дефиниция за характеристиките и спецификацията на договаряните стоки.	Всички характеристики на договаряните стоки трябва да бъдат ясно определени и обяснени преди процедурата и без намесата на който и да е от възможните доставчици.
Липса на проверка за съществуването	Трябва да има пазарен анализ, за да може





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

на предлаганите продукти на пазара и сравняване на цените между доставчици.	да се определи съществуваща оферта и различни цени, на които се предлагат сходни обекти.
Недаване на релевантни сертификационни стандарти, или права за безопасност и ползване.	Трябва да бъде дефинирано като предмет на договора изискването за сертифициране, както и правилата за безопасност и ползване.
Продуктовите спецификации са свързани с определен доставчик.	Трябва да бъдат избягвани всякакъв тип спецификации, фаворизиращи определен продукт, или услуга и по-специално – използването на марки, или търговски наименования.
Не са идентифицирани всички компоненти, необходими за функционирането на продукта, което води до ниска стойност на офертата.	Трябва да бъдат планирани всички компоненти на договора по начин, по който да се избегнат бъдещи допълнения, които се преговарят без конкуренция.
<b>1.4. Избор на процедура:</b>	
Необоснован избор на процедура.	Изборът на процедура трябва да бъде мотивиран, особено при процедури без конкуренция.
Намаляване на стойността, с цел избягване на търг.	Целият договор трябва да бъде изнесен на търг. Разделянето не съответства на конкурентните практики и създава висок риск за корупция.
Предложения по търговете се предлагат от компании от една и съща група.	Нужно е да се анализира конкуренцията, за да се избегне съществуването на фиктивни оферти.
Обясненията не са предоставени на	Всички искания за разяснения трябва да







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

всички конкуренти.	бъдат на разположение на конкурентите, както и отговорите по тях, следвайки принципите на равенство и прозрачност.
<b>2. Сключване на договор:</b>	
Липса на предварително оповестяване на критериите.	Всички критерии за оценка на предложението трябва да бъдат предварително оповестени.
Неясен анализ на критериите в доклада за оценка.	Докладът за оценка трябва да съдържа ясен анализ по всеки критерий.
Липса на ясно идентифициране в доклада за оценка на силните и слабите страни на конкурента.	Докладът за оценка трябва да съдържа оценки на силните и слабите страни на всяко предложение и конкурент.
Комуникиране на решението до всички конкуренти.	Преди комуникирането на решението до всички конкуренти, проектът на решение трябва да бъде достъпен за евентуални коментари от всеки конкурент.
Проект на договор, формулиран в несъответствие със съдържанието на спечелилата оферта.	Проектът на договора трябва да съответства на съдържанието на спечелилата оферта и да не съдържа облаги, които не са били поставени като предмет на договаряне.
<b>3. Изпълнение на договора:</b>	
Липса на ограничения за изменения или правила за изпълнение на допълнителна работа.	Договорът трябва да бъде окончателен. Само по изключителни причини може да има изменения, или допълнения (в т.ч. – добавяне на работа).
Липса на фиксирани неустойки за неизпълнение или некачествено	Договорът трябва да включва неустойки за неизпълнение, некачествено изпълнение,





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

изпълнение.	или забава.
Липса на мониторинг.	Органът трябва да има ефективен вътрешен контрол с възможност да осъществява мониторинг на всички изпълнявани поръчки и да проверява за всякакви отклонения.
Плащанията се правят без проверка на предоставеното изпълнение.	Всички плащания следва да се извършват срещу представяне на фактура и сертифициране и одобрение на изпълнението от компетентните органи.

За периода 2007-2012 г. броят на регистрираните в полицията оплаквания за корупция намалява средно с 20 % на година.<sup>105</sup>

• III част – Идентификация на мерките за превенция на рисковете за Върховния съд:

- Въз основа на тази методология са идентифицирани четири риска във Върховния административен съд:

1. в някои ситуации придобиванията се осъществяват с покана само до един кандидат;
2. служителите, участващи в процесите не са длъжни да докладват за конфликт на интереси;
3. поради малкия брой служители в сектор „Поръчки”, в някои случаи един служител участва в повече от една от фазите на процеса;
4. служители изпълняват функции по доставките няколко поредни години.

• IV част – Мониторинг и актуализация на плана

- Извършва се от Дирекция „Административно-финансови дейности” ежегодно и се предоставя на Администратора.

<sup>105</sup> Статистики за корупцията на Генерална дирекция Съдебна политика, май 2013 г.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## **V. Добри практики в административното правораздаване: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

### 1. Организация на дела и деловодна система:

Устройствените и процесуалноправните норми дават детайлна уредба, от която може да се отбележат като добри практики:

- Наличие на второинстанционни административни съдилища;
- „Програма за информатизация на съда” – предоставя на съдилищата ИТ инфраструктура, автоматизирано управление на процесите на управление, усъвършенстване на системата за достъп до юридически бази данни;
- Въведена е възможността да се представят писмени становища чрез цифрови системи, както и да се използва видеоконферентна връзка, за изслушване на свидетели, пребиваващи извън района на съда, а също така и вещи лица. Административните и данъчни съдилища обработват електронно всички дела. Документите се подават в електронен вид – чрез e-mail или друг вид електронно прехвърляне на данни. За да бъде възможно подаването им в такъв вид е задължително подателят да притежава електронен подпис. В случай, че все пак се входират документи на хартия, деловодството на съответния първоинстанционен или второинстанционен съд ги дигитализира;
- Във всяко административно производство е задължително жалбоподателят да ангажира адвокат;
- Жалбоподателят е отговорен за вреди на ответника, които съзнателно е предизвикал, иницирайки съдебното производство;
- Създаден е Институт за финансово управление и оборудване на съдилищата (*Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça*). Институтът е





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

под надзора и ръководството на Министъра на правосъдието и е отговорен за провеждането, изпълнението и оценка на плановете за компютъризация в областта на правосъдието. Институтът осъществява надзор на автомобилния парк на Министерство на правосъдието, провежда обществени поръчки, управлява недвижимата собственост на Министерство на правосъдието, осигурява адекватни на нуждите информационни системи, управлява комуникационната мрежа на правосъдието и др.<sup>106</sup>

- Проектът „Дематериализация, отстраняване и опростяване на актове и процедури в сферата на правосъдието”. Революционен проект, реализиран в периода 2005 – 2008 г. Включва въвеждането на компютърната система Citius, която позволява делото да се прехвърля от секретаря на съдията електронно, писане и подписване на решения от съдията по електронен път, изпращане на документи от страните по делото без хартиени копия и много други. Повече от 1 300 съдии използват този софтуер. Средно над 11 500 различни потребители използват програмата в рамките на една седмица. Citius се използва по гражданските дела, а в административното производство е въведена системата SITAF с аналогични функции и по-конкретно:

- Позволява изпращането и приемането на документи по електронен път, предприемането на процедурни действия чрез компютър и електронно боравене с делото (интернет достъп до него);
- Позволява създаването на софтуерни приложения за работа с дела;
- Позволява разработването на методи за прогнозиране и планиране в глобалното управление на работния процес в административните и данъчни съдилища;
- Позволява създаването на интернет страница на всеки един съд;

Програмата „SITAF” е внедрена изцяло само в първоинстанационните съдилища. Поради това, там разпределението на делата се случва посредством софтуера, докато Централните съдилища и Върховния административен съд не

<sup>106</sup> Decreto-Lei N 164/2012





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

разполагат с подобна система. По тази причина разпределението на делата се осъществява от председателя на съда, с оглед натовареността на съдиите и конкретиката на новите дела. Сканират се 100% от материалите по делото само в първа инстанция. Единната електронна система за достъп до делата използва лична идентификационна карта, с каквато разполага всеки съдия. Има различни нива на достъп, като само докладчикът по делото може да работи по него и да извършва промени. Другите член-съдии, както и адвокатът с изрично пълномощно, представляващ страна по делото, могат само да се запознават с документите по досието. Доста се е дискутирало на национално ниво дали е необходимо всички съдии да имат достъп до всички дела. Стигнало се е до извода, че съдиите, които работят по дадено дело в централния съд или в съдилищата на север или юг, ако работят по дела по сходни правни въпроси, ще бъде по-добре за тях да консултират какво е решението на техните колеги, за да няма противоречива практика.

Относно случайното разпределение на делата по електронен път в първа инстанция, г-жа Дора Нето, съдия във Върховния административен съд и секретар на Висшия съдебен съвет на административните съдилища, счита, че по нейни наблюдения (от работата ѝ в административния съд в Лисабон), електронната система за разпределение на дела е източник на проблеми, тъй като никога не може да се постигне равномерно разпределяне и натоварване между съдиите. Това се дължи на факта, че компютърната система и при тях не може равномерно да разпредели делата между съдиите. Защото тя ги разпределя по вид дела, без да се съобразява с тежестта на конкретното дело. На даден магистрат може да се разпределят само дела с фактическа и правна сложност, а на друг само леки за решаване дела. Това би се избегнало при разпределението от председателя.

- В резултат на увеличени брой административни дела, след 2004 г. магистратите в административните съдилища съществено са се увеличили;
- За да се намалят случаите на неоснователно обжалване на съдебни решения от страна на административния орган е предвидено, че при отхвърляне на





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

жалбата на съответния административен орган, същият следва да заплати по-високи разноси, отколкото би бил задължен да заплати гражданин/юридическо лице в случай на неуважена апелативна жалба;

- Административният кодекс на Португалия допуска издаването на незабавно съдебно решение чрез позоваване на съдебна практика по идентични случаи, или тогава, когато искът е явно неоснователен;

- Въведени са законодателни промени, които намаляват формалността на административния процес (чл. 7 от Административнопроцесуалния кодекс). По този начин се ограничава броя на обжалвания срещу съдебни решения, отхвърлящи исковете, основавайки се на незначителни формални пропуски. В резултат от това, както и от наличието на втора административна съдебна инстанция за цялата 2012 г. във ВАС са образувани само 1 725 нови дела;

- Съществуват определени „бързи“ административни производства (общо 4 вида), които се характеризират със значително по-леки процедури. В тези случаи, съдебното решение се постановява в рамките на около 15-тина дни.

## 2. Административен арбитраж:

Административният кодекс на Португалия, съгласно чл. 180, допуска арбитраж в изчерпателно изброени случаи, а именно:

- 1) въпроси, отнасящи се до договори, включително преглед на административните актове, свързани с тяхното изпълнение;
- 2) въпроси, отнасящи се до непозволено увреждане;
- 3) въпроси, отнасящи се до административни актове, които могат да бъдат отменени по различни причини, освен несъответствие с материалното право.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

На 14.12.2009 г. е подписан Протокол за сътрудничество между Висшия съвет на административните и финансовите съдилища и Центъра за административен арбитраж.

### 3. Добри практики в процес на въвеждане:

През август 2013 г., група научни работници публикуваха свои труд „Препоръки за развитие на административното и данъчното правосъдие”. Насоките, които се дават са:

#### 3.1. В сферата на човешките ресурси:

- да се създаде своеобразна „съдийска борса”, която да позволи да се посрещнат ситуации на временно отсъствие поради болест, майчинство и други;
- да се създаде обвързаност между конкретен съдия и конкретен съдебен помощник (секретар), вместо да има непрекъснати ротации;
- да се създаде към всеки съд отдел за обслужване на обществеността (front office);
- да се създадат специализирани отделения или под-отделения в Централните административни съдилища и в първоинстанционните съдилища, които да се занимават с делата с по-голяма сложност, или с по-голям материален интерес.

#### 3.2. В сферата на информационните технологии:

- да се унифицират информационните системи във всички съдилища, както от общата, така и от административно-финансовата юрисдикция;
- да се предостави на Централните административни съдилища и на Върховния административен съд същата информационна система, която се използва в първоинстанционните съдилища;
- да се създаде единна база данни с решенията на първа и втора инстанция, която да позволява не само четене, но и копиране на информацията;







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- да се въведе търсеща система, която да позволява на съдиите да идентифицират идентични процеси и да се запознават с юриспруденцията в първа инстанция;
- да се въведе механизъм за групиране и филтриране на дела със свързани или повтарящи се въпроси;
- да се въведат адекватни статистически инструменти, които да позволяват автоматични статистики по период, по материя и по стадий на делото;
- да се интегрира информационната система на данъчните и административни съдилища с информационната система на публичната администрация и по-специално с данъчната администрация.

### 3.3. Други:

- да се създаде Кодекс на добрите практики във всички съдилища, който да послужи за унифициране и опростяване на процеса;
- да се въведе предварителна фаза в процеса, в която да се разглеждат предварителните въпроси и да се уточнят фактите, които се нуждаят от доказване, което да програмира по-нататъшното развитие на същинския процес.

## **VI. Анализ на приложимостта на идентифицираните добри практики в административното правораздаване в Република България**

### 1. Идентифицирани проблеми в конкретната държава, сходни с тези в България, успешно преодоленни с прилагане на съответните добри практики:

*1.1. За разпределяне на натовареността между повече съдилища и по-ясна диференциация, с оглед степента на важност на засегнатите обществени отношения, в резултат на проведена през 2008 г. реформа, в Португалия се обособява трето - междинно ниво на административното правораздаване. Това е още една крачка*





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

напред, след като още през 1984 г. Португалия отделя административното и данъчно правораздаване от правораздаването по останалите правни спорове. Допълнително въведеното ниво е Централният административен съд, като с цел осигуряване на по-лесен достъп до правосъдие, тези съдилища са 2 на брой – Северен и Южен. Благодарение на това, Върховният административен съд се обособява ясно като касационна инстанция или инстанция, която гледа спорове по административни актове от най-висок обществен интерес – издадените от най-висшите органи на централната власт. Разделението и специализацията е прокарано още по-надълбоко чрез обособяването на отделения, които разглеждат административни дела и отделения, които разглеждат данъчни и митнически дела.

1.2. Вътрешното устройство на съдилищата се характеризира с *висока степен на обособеност на дейностите и ясни правила*. Положителните примери в тази насока са няколко:

- Конституирането на независим орган по управление на административните съдилища (така да се каже ВСС на административните съдилища) – структуриран в съответствие с най-добрите практики – начело с Председателя на ВАС и с членове, назначавани от Президента, избирани от Парламента и избирани от самите съдии.

- Структурирането на самостоятелен бюджет на административните съдилища, който се внася отделно.

- Създаването на специализирана институция, която да се грижи за управление на финансите и инфраструктурата на правосъдната система.

- Създаването на подробни правила за мерките за предотвратяване на корупцията и ежегодния мониторинг за тяхното спазване и актуализация.

1.3. Съдебната система използва във висока степен достиженията на *информационните и комуникационни технологии*. Тук следва да отбележим както добрата обезпеченост на съдиите с компютърна техника, така и създаването на база





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

данни с улесняващ търсенето и достъпа софтуер. Следва да се подчертае възможността за комуникация със Съда посредством електронните средства за комуникация, която не се среща във всички европейски страни. Проектът за дематериализация и опростяване на актовете в правосъдието започва своята реализация още през 2005 г.

*1.4. Задължителното представителство от адвокат, което предпоставя ясно излагане на тезите, респективно – подобрява бързината, предвидимостта и прозрачността на административното правораздаване.*

*1.5. Интерес представлява и правилото, че при обжалване на съдебно решение от страна на държавен орган, ако горната инстанция потвърди съдебния акт, държавният орган заплаща по-големи разноски, отколкото ако жалбата е подадена от частен субект. Тази мярка за ограничаване на броя на делата се опира на няколко важни принципа: достъпът до правосъдие е гарантиран на частните субекти; държавните органи следва да проявяват особено уважение към решенията на съдилищата и да оспорват тяхната правилност само когато са убедени, че решението е неправилно и горестоящият съд ще го отмени.*

*1.6. Следва да се отбележи и практиката да се издава незабавно съдебно решение когато разглежданият случай е в значителна степен аналогичен на по-рано разглеждан такъв. Това правило, на практика – немислимо, ако не беше задължително представителството от професионален адвокат, осигурява бързина в процеса и непротиворечивост на съдебната практика.*





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 2. Възможност за приложимост на практиките в българското административно правораздаване:

### ***А. Въвеждане на междинно ниво на административно правораздаване***

#### ***1.1. Необходими действия и ресурси за прилагане на структурното решение:***

Създаването на още едно ниво на административното правораздаване (Централен административен съд) изисква промяна в действащото законодателство – както в устройствените нормативни актове, така и в АПК.

Също така необходимо ще е отпускането на допълнителни средства в бюджета на съдебната система, откриването на съответни щатни бройки, а за съдийските – организиране на съответните конкурси.

С оглед липсата на толкова големи разстояния (Португалия е разпростряна на над 620 км дължина), в България вероятно би било възможно създаването само на един Централен административен съд.

#### ***1.2. Оценка на ефекта от прилагането на конкретното решение:***

Това значително би улеснило работата на ВАС, като го превърне действително само в касационна инстанция и остави в компетенциите му първоинстанционно разглеждане на делата против решения на най-висшите органи на държавната администрация.

От друга страна – подобна стъпка ще допринесе значително и за бързина в съдопроизводството и по-лесен достъп до правосъдие.

### ***Б. Висока степен на обособеност на дейностите***

#### ***1.3. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:***

Създаването на специализиран ВСС, който да управлява административното правосъдие изисква промени на конституционно ниво.

Съответни промени ще следва да се предвидят и в устройствените закони, а също така и в бюджетната процедура.

#### ***1.4. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:***





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Тази мярка, заедно с предвиждането на самостоятелен бюджет за тези съдилища, ще повиши независимостта, безпристрастността и прозрачността при управлението на органите, отговарящи за контрол на законосъобразността на действията на изпълнителната власт.

## ***В. Използване на информационни и комуникационни технологии***

### ***1.5. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:***

Разширяването на приложното поле на информационните и комуникационни технологии в сферата на административното правораздаване е възможно единствено чрез подобряване на материалната база. Това изисква предвиждането на специални средства – било бюджетни, било допълнителни по линия на европейските програми. Към момента българският ВАС е бенефициент по проект за „Създаване на надеждна среда за обмен на данни и комуникация между административните съдилища в Република България и създаване на единна деловодно-информационна система /ЕДИС/ за внедряване в административни съдилища в Република България” с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”. Основната цел на проекта е повишаване ефективността и прозрачността в дейността на административното правораздаване чрез въвеждането на интегрирани автоматизирани информационни системи, обезпечаващи въвеждането на електронното правосъдие, като реализацията му ще допринесе за постигане на идентифицираната добра практика.

### ***1.6. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:***

Тази мярка значително ще ускори административния процес, ще доведе до повече прозрачност за работата на съда и до намаляване на финансовите пречки за достъп до правосъдие – доколкото целия документооборот ще бъде придвижван електронно, независимо къде пребивава жалбоподателя. Икономии ще бъдат постигнати в дългосрочен план – чрез намаляване на разходите за несъдийски персонал и разходите за съхранение на книгата.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### ***Г. Създаване на институция, натоварена с финансовото управление и оборудване на съдилищата***

#### ***1.7. Необходими действия и ресурси за прилагане на структурното решение:***

Учредяването на специализирана институция към Министерството на правосъдието, която да отговаря за финансовото управление и оборудване на съдилищата не изисква задължително законодателни промени, което я прави по-лесно приложима. Разбира се, подобна структура следва да бъде подсигурана с необходимата материална и кадрова обезпеченост.

#### ***1.8. Оценка на ефекта от прилагането на конкретното решение:***

Чрез създаването на институция по модела на португалския Институт за управлението на финансите и инфраструктурата на правосъдието ще се улесни модернизиранието на съдилищата. По този начин, администрацията на отделните съдилища ще се разтовари от значителен обем задължения, което ще освободи ресурс за оптимизиране на дейността ѝ в насока строго оперативна вътрешно-организационна дейност. Една централизирана политика по отношение на финансовите въпроси и материалната инфраструктура в съдилищата би имала положителен ефект, тъй като ще доведе до уеднаквяване и стандартизация във всички съдилища. Това е важен елемент, тъй като в отделните съдилищата се наблюдава различната степен на справяне с горепосочените проблеми.

### ***Д. Задължително представителство от адвокат в административните дела***

#### ***1.9. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:***

Поставянето на това изискване е възможно с допълнение в АПК. Макар на пръв поглед законодателната промяна да изглежда достатъчна, за въвеждане на мярката е необходимо и отпускането на по-голям бюджет на Националното бюро за правна помощ, тъй като дейността му значително би се разширила.

#### ***1.10. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:***





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Задължителното ангажиране на адвокат от страна на жалбоподателя по административните производства означава по-издържано (от правна и логическа страна) структуриране на подаваните до съда документи, направените исканията и др., което ще съкрати времето за разглеждане на делата. Освен това, адвокатското представителство би действало и като коректив по отношение на очевидно неоснователни жалби, излишно натоварващи съдилищата.

***Е. Ангажиране на по-голяма отговорност за административния орган в случай на неоснователно обжалване от негова страна.***

*1.11. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Поставянето на това изискване също е възможно единствено с допълнение в АПК.

*1.12. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Вероятността административният орган да заплати по-високи съдебни разноски в случай, че въззивната/касационната му жалба не бъде уважена, отколкото би заплатил гражданина/юридическото лице, би имала предупредително-възпиращо действие по отношение на неоснователни жалби. Такива действия на административния орган излишно забавят постановяването на краен съдебен акт, с който се прогласяват нарушените права на жалбоподателя. Тази мярка е и гаранция за законността при контрола спрямо правоотношенията между частния субект и административния орган, които изначално не са равнопоставени.

## **VII. Изводи**

Видно от всичко гореизложено, в Португалия са идентифицирани многобройни добри практики, засягащи най-разнообразни аспекти на административното правораздаване. Освен това, особено важно е, че въпросните практики са замислени и реализирани в изключително сходни условия – както като социално-исторически контекст, така и като проблеми пред административните съдилища.







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## Кралство Испания



### I. Социално-исторически контекст

Кралство Испания е конституционна монархия с парламентарно управление. Настоящата Конституция е в сила от 1978 г. Населението на страната е 47 милиона, а по територия е втората най-голяма страна в ЕС след Франция.

Въпреки, че е монархия, Испания не е типична унитарна държава. Тя е изградена от 17 автономни общности (области), които имат самостоятелни органи с правомощия в законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

Социално-историческият контекст, в който се е формирала настоящата правораздавателна система в Испания показва значителни сходства със социално-историческия контекст, в който се гради и реформира правораздавателната система в България:

- През втората половина на 70-те години Испания започва формирането на демократични институции и правна система след няколко десетилетия авторитарна диктатура.

- Испания е приета за член на ЕО доста по-късно от съседните си страни – едва през 1986 г., когато мисията, целите, нормативната рамка и институциите на Общността са вече формирани и функциониращи. При приемането си тя е една от най-бедните и икономически изостанали страни в Общността, но 15 години по-късно БВП е нараснал 4 пъти в номинално изражение, включително с подкрепата на европейските фондове.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- Двете общества са от южноевропейски тип и са формирали самостоятелна държавност след няколковековно ислямско управление.
- Понастоящем Испания все още не може да преодолее последиците на икономическата криза – безработицата е свръхвисока (26,2% през август 2013 г.<sup>107</sup>); растежът е отрицателен (-1,6% през 2012 г.<sup>108</sup>); правителството има ограничени възможности да прави политики посредством бюджета, поради огромните дефицити в него; налице е нарастващо недоверие към институциите и модела на функционирането им.
- Гражданите имат усещането, че корупцията е увеличаващ се проблем – 2/3 смятат, че се е увеличила, а 51 % смятат, че съдебната власт е корумпирана<sup>109</sup>. Това, обаче, е доста по-ниско ниво, в сравнение с данните от същото изследване за България – 86 % смятат, че съдебната система е корумпирана.

## II. Структура на съдебната система

Структурирането на съдебната система проявява сходства със структурата в България.

Управленско-административните функции се осъществяват от **Генерален съвет на съдебната власт** (*Consejo General del Poder Judicial*), който не е правораздавателен орган и при формирането му е налице взаимодействие между отделните власти, което се сочи от Световната банка като препоръчван модел за формирането на такъв тип органи в други страни. Създаден е с Конституцията от 1978 г. по моделите във Франция, Португалия и най-вече Италия.

Състои се от 20 членове, назначавани от Краля, по предложение на двете камари на парламента измежду съдии и юристи с призната компетентност. Всяка от двете камари избира по 6 измежду съдиите и 4 измежду юристите. На първото си

<sup>107</sup> По данни на Eurostat;

<sup>108</sup> По данни на Eurostat;

<sup>109</sup> По данни на Transparency International.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

заседание 20-те члена избират 21-ви, който да бъде председател. Мандатът е петгодишен и членовете нямат право да бъдат преизбирани, освен председателя. Към момента председателят на Генералния съвет е и председател на Върховния трибунал. Правомощията на Генералния съвет са сходни с тези на българския Висш съдебен съвет. Освен това, в неговата структура е включена и службата за инспекции.

Различия може да открием най-вече в две посоки – структурата на Испания като обединение от 17 автономни области (което предполага наличието на автономни правораздавателни системи във всяка една от тях) и липсата на напълно отделна система на административното правосъдие – доколкото извън първото ниво, то се осъществява от отделения в рамките на съдилищата, а не от отделни съдилища.

Съществуват 5 вида органи на административно правораздаване, 2 регионални и 3 централни, което произтича от споменатата система на автономни правораздавателни системи. На практика, обаче, тези органи съставляват 2 отделни системи – когато спорът е от компетенциите на автономната област имаме 3 нива, когато спорът е от компетенциите на национално ниво – отново 3 нива.

**Върховният трибунал (*Tribunal Supremo*)** е най-висшият съдебен орган. Създаден е през 1812 г. и е натоварен с касационно разглеждане на дела, отмяна на влезли в сила съдебни решения, съдене на служители на най-висшите държавни органи, забрана на политически партии. Състои се от 5 отделения – гражданско, наказателно, административно, социално и военно. Съществуват и някои специални отделения, например занимаващото се с разглеждане на жалби против решения, на които първа инстанция се е явявала Върховният трибунал. Това специално отделение се състои от председателя на Върховния трибунал, магистратът с най-голям стаж от всяко отделение и магистратът с най-малък стаж от всяко отделение. Административното отделение (III-то) се състои от председател и 32 магистрати.

За изпълнението на своите функции, Върховния трибунал се подпомага от 2 основни органа – технически кабинет и секретариат на ръководството. Техническият кабинет е на директно подчинение на председателя и се състои от: ръководител-





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

магистрат и още 5-ма магистрати, определени от Генералния съвет по предложение на председателя на Върховния трибунал. Освен това има един съдебен секретар, 35 юристи (определени от Генералния съвет за 3 години с възможност за 1 преизбиране) и съответен персонал (неюридически). Към административното отделение се числят 18 от тези юристи. Техническият кабинет подпомага председателя, председателите на отделенията, съдиите, а също така осигурява публична информация за дейността на Трибунала. Към този кабинет са следните звена:

- Общ регистър;
- Преводачески офис;
- Комуникационен офис;
- Департамент „архив“;
- Департамент „информатика“;
- Департамент „репрография“;
- Департамент „библиотека и документация“.

Секретариатът на ръководството управлява съдебните секретари.

Пред Върховния трибунал директно се обжалват актове на Съвета на министрите, Генералния съвет на съдебната власт, органите на Конгреса на депутатите и Сената, Конституционния съд, Сметната палата и Омбудсмана.

В Испания съществува специализиран орган за борба с корупцията.

**Националната аудиенция** (*Audiencia Nacional*) е създадена 1977 г. със седалище в Мадрид и с юрисдикция – територията на цялата държава. Състои се от 3 отделения – наказателно, административно и социално. В административната материя в компетенциите ѝ попадат актове на държавната администрация. Административното отделение се състои от 41 магистрати. Те са разпределени в 8 секции:

1) По жалби срещу решения на: Министерство на земеделието, околната среда и храните, Испанската агенция за защита на данните и актове на Комисията за интелектуална собственост за закриване на интернет страници;





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

2) Данъчна материя и жалби срещу решения на Централния икономико-административен трибунал;

3) Жалби срещу решения на Министерство на правосъдието, Министерство на икономиката и конкурентоспособността и Централния административен трибунал за договорни спорове;

4) Жалби срещу актове на Министерство на здравеопазването, социалните услуги и равенството, Министерство на заетостта и социалната сигурност, Министерство на външните работи и сътрудничеството, Министерство на индустрията, туризма и търговията, Националната комисия по енергетика, а също така и на Централния административен трибунал за договорни спорове. Тази секция е най-натоварена измежду всички, като 43 %<sup>110</sup> от всички нови дела се разглеждат от същата;

5) Жалби срещу актове на Министерство на защитата и вътрешните работи, Централната банка на Испания и Фонд за реструктуриране на банковия сектор;

6) Жалби относно ДДС и контрабанда, също така и актовете на Националната комисия по конкуренцията, Банката на Испания;

7) Жалби срещу данъчни и митнически актове, актове на Съвета за ядрена сигурност;

8) Жалби срещу актове на Министерство на строителството, Комисията за пазара на телекомуникациите и материята, свързана с правото на убежище и статута на лицата без гражданство.

**Висшите трибунали по правосъдие** (*Tribunales Superiores de Justicia*) са по един във всяка автономна общност (област), т.е. те са общо 17. Например, Мадридският се състои от 3 отделения:

- Гражданско и наказателно;
- Социално;
- Административно.

<sup>110</sup> Годишен доклад на Националната аудиенция за 2012 г.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



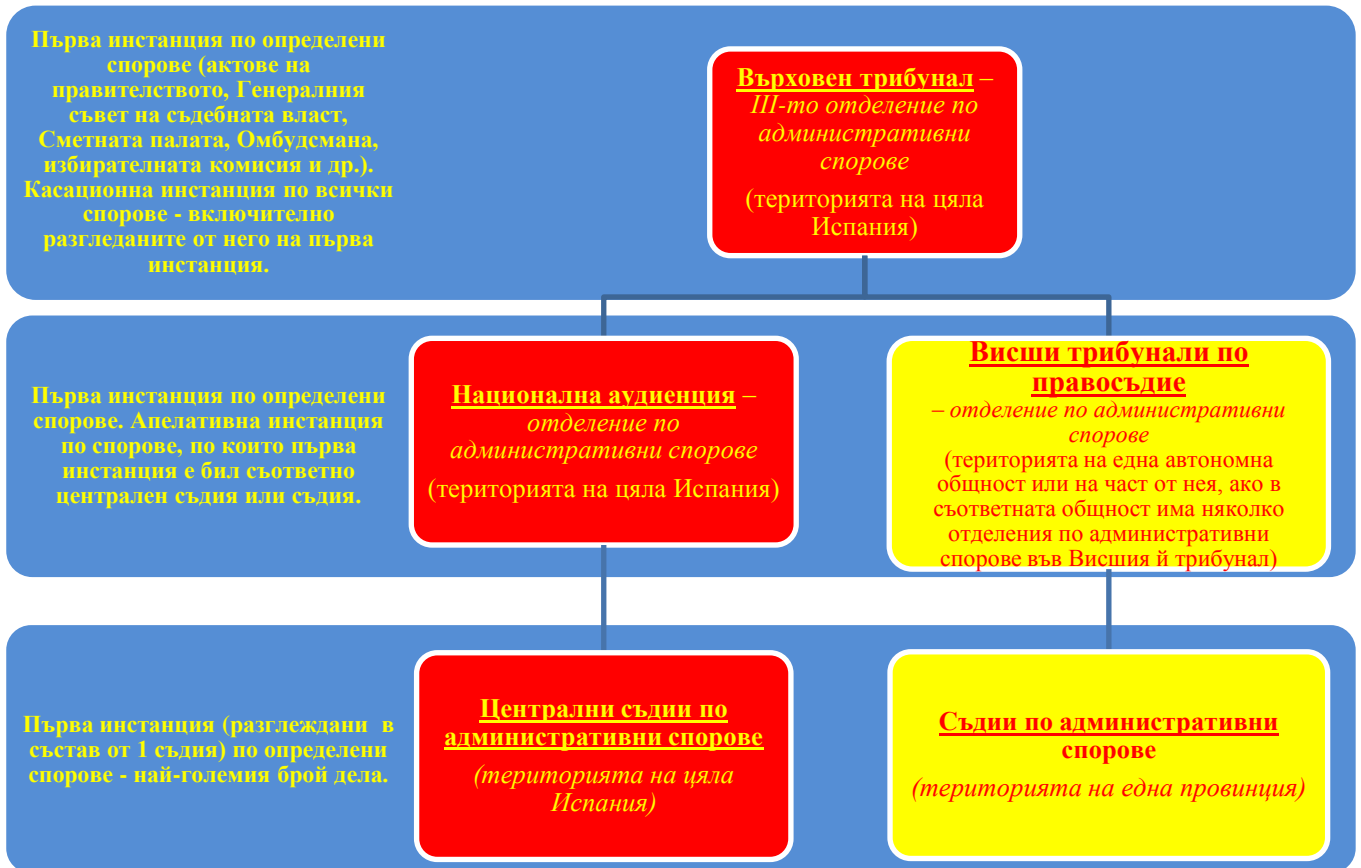
Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Общо в отделенията работят 55 съдии, разделени в 10 секции, както следва:

- Първа секция, занимаваща се с **устройство на територията;**
- Втора секция, до която се отнасят **въпросите на общинските структури;**
- Трета секция, в чиято компетентност попадат **административните договори;**
- Четвърта секция, занимаваща се с **изземане и отнемане;**
- Пета секция, която е компетентна в сферата на **данъчните въпроси;**
- Шеста секция - относно актове, **за които компетентността се споделя с Националната аудиенция;**
- Седма секция, занимаваща се с делата, заведени от **държавни служители;**
- Осма секция, в чиято компетентност попадат актовете на автономната област Мадрид;
- Девета секция, **относно данъците на автономната област Мадрид;**
- Десета секция, занимаваща се с въпросите, **свързани с акцизи.**



Схематично структура на съдебната власт на Кралство Испания може най-общо да се представи по следния начин:



Годишно се образуват над 300 000 дела, като разпределението им между 5-те вида органи е приблизително следното:

- Съдии по административни спорове – 56 %;
- Централни съдии по административни спорове – 2 %;
- Висши трибунали по правосъдие – 37 %;
- Национална аудиенция – 2 %;
- Върховен трибунал – 3 %.

### III. Статистически данни





## 1. Финансови средства:

### 1.1. Сравнение с общия бюджет на страната:

Бюджет на съдилищата	Бюджет (в евро)	Бюджет на глава от населението (в евро)	% от общите държавни разходи
ОБЩ годишен бюджет, предназначен за функционирането на всички съдилища	4 202 016 219	91.4	0.88%
Годишен бюджет, разпределен за заплати	1 329 868 250	28.9	0.28%
Годишен бюджет, разпределен за комютъризация (инвентар, инвестиции, поддръжка)	158 163 660	3.4	0.03%

За 2010 г., отделените средства за съдебната система са в размер на 91.4 евро/жител, което е над средното за ЕС. За периода 2008 г. – 2010 г. е увеличен със 7.6%.

### 1.2. Приходи в бюджета на съда от такси по дела/преписки:

От бюджета на съдебната власт само 4.1% се формира от такси. Таксите в административните производства са както следва:

- Първа инстанция: 120 – 210 евро.
- Апелативна инстанция: 300 евро.
- Касационна инстанция: 1 200 евро.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

В хода на проведеното работно посещение стана ясно, че в случай, че жалбата е допустима, но бъде отхвърлена, дължимата такса е в размер на 4 000 евро.

Таксите се заплащат в случай, че лицето има годишен приход над 8 млн. евро. Присъждат се в полза на спечелилия, но обикновено само пред апелативната инстанция.<sup>111</sup>

## 2. Съдебна статистика:

### 2.1. *Брой магистрати:*

Общо съдиите в Испания са 5 036. На 100 000 жители се пада по 1.6 съдилища и 10.2 съдии.<sup>112</sup>

Възнаграждението на магистратите от Върховния съд е 3.6 средни заплати за страната.

### 2.2. *Брой жалби регистрирани годишно по административни дела:*

Броят на новите първоинстанционни административни дела нараства от 155 403 през 2006 г. до 422 587 през 2010 г. Издадените съдебни решения по административни дела през 2010 г. са 432 394. Към 31.12.2010 г., броят на нерешените (*висящи*) административни дела е 513 236.<sup>113</sup> През 2012 г. се наблюдава чувствително намаляване на броя на новите административни дела до 226 025.

Броят на новите второинстанционните административни дела нараства от 27 055 през 2006 г. на 31 955 през 2010 г. Издадените съдебни решения по административни дела през 2010 г. са 37 870. Към 31.12.2010 г., броят на нерешените (*висящи*) административни дела е 35 847.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Justice & Environment Legal Analysis – 2009 Aarhus Convention “Price of Justice”

<sup>112</sup> Доклад на Европейската комисия за функционирането на съдебните системи и икономиката в страните-членки на ЕС, 15.01.2013 г.

<sup>113</sup> Доклад на Европейската комисия за функционирането на съдебните системи и икономиката в страните-членки на ЕС, 15.01.2013 г.

<sup>114</sup> Доклад на Европейската комисия за функционирането на съдебните системи и икономиката в страните-членки на ЕС, 15.01.2013 г.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Във **Върховния трибунал** броят на новообразуваните дела за последните три години е както следва:

- за 2012 г.: 5 464 нови дела;
- за 2011 г.: 7 703 нови дела;
- за 2010 г.: 8 757 нови дела;

Натовареността в по-долустоящата инстанция – **Националната аудиенция** също е значителна. Данните, отнасящи се до броя на административните дела, разгледани от инстанцията са следните:

- за 2012 г.: 9 153 нови дела, от които 8 405 са първоинстанционни, а 748 – апелативни;
- за 2011 г.: 8 051 нови дела, от които 7 351 са първоинстанционни, а 700 – апелативни<sup>115</sup>;
- за 2010 г.: 8 148 нови дела, от които 7 030 са първоинстанционни, а 1 118 – апелативни<sup>116</sup>

**Централните съдии по административни спорове** разглеждат още по-голям брой дела, а именно:

- за 2012 г.: 16 327 нови дела<sup>117</sup>;
- за 2011 г.: 20 147 нови дела<sup>118</sup>;
- за 2010 г.: 6 690 нови дела<sup>119</sup>.

Във **Висшият трибунал по правосъдие на Мадрид** и при съдиите по **административните спорове в Мадрид** са постъпили дела, както следва<sup>120</sup>:

- за 2012 г.: 40 020 нови дела.
- за 2011 г.: 59 809 нови дела;
- за 2010 г.: 52 066 нови дела;

<sup>115</sup> Годишен доклад на Националната аудиенция за 2012 г.

<sup>116</sup> Годишен доклад на Националната аудиенция за 2011 г.

<sup>117</sup> Годишен доклад на Националната аудиенция за 2012 г.

<sup>118</sup> Годишен доклад на Националната аудиенция за 2011 г.

<sup>119</sup> Годишен доклад на Националната аудиенция за 2010 г.

<sup>120</sup> Годишен доклад на Висшия трибунал по правосъдие на Мадрид за 2012 г.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Съотношението е около 60% при съдиите по административни спорове и 40% при Висшият трибунал по правосъдие.

В проучване измежду 20 европейски държави, единствено в Швеция се наблюдава по-висок брой на заведени административни дела на 100 жители – 1.1, спрямо 0.9 в Испания.

### *2.3. Брой случаи разгледани от административните съдии:*

Броят на решените дела от **Върховния трибунал** е както следва:

- За 2012 г.: 9 452 дела;
- За 2011 г.: 10 472 дела;
- За 2010 г.: 9 455 дела;

Броят на решените дела от **Националната аудиенция** е както следва:

- За 2012 г.: 11 755 дела;
- За 2011 г.: 7 052 дела;
- За 2010 г.: 5 984 дела

Броят на решените дела от **Централните съдии по административни спорове** е както следва:

- За 2012 г.: 13 429 дела;
- За 2011 г.: 7 034 дела;
- За 2010 г.: 6 092 дела

Броят на решените дела от **Висшия трибунал по правосъдие на Мадрид** и при **съдиите по административни спорове в Мадрид** е както следва:

- За 2012 г.: 51 398 дела;
- За 2011 г.: 49 907 дела;
- За 2010 г.: 53 753 дела



Броят нови дела на един съдия е намалял от 510 през 2011 г. на 397 през 2012 г. Средната продължителност на разглеждане на едно дело през 2012 г. спрямо предходната е намаляла с 5% по касационните дела, с 2% по апелативните и се е увеличила с 1.7% по първоинстанционните.<sup>121</sup>

Разпределението на делата по материя е:<sup>122</sup>

Когато първа инстанция е **съдия по административните спорове**:

- Публични функции: 26.1%;
- Чужденци: 20.6%;
- Административно-наказателни: 17.2%;
- Отговорност на държавата за вреди: 9.4%;
- Териториално устройство: 5.3%;
- Административни договори: 4.5%;
- Данъчни: 4%.

Когато първа инстанция е **Висш трибунал по правосъдие**:

- Публични функции: 30.9%;
- Данъчни: 28.7 %;
- Принудително отчуждаване: 9.3%;
- Административно-наказателни: 3.7%;
- Отговорност на държавата за вреди: 3.4%;
- Териториално устройство: 3.3%;
- Чужденци: 1.8%.

#### 2.4. Брой неприключени производства:

Броят на висящите дела **във Върховния трибунал** е както следва:

- За 2012 г.: 7 063 дела;
- За 2011 г.: 11 272 дела;
- За 2010 г.: 14 377 дела

<sup>121</sup> Годишен доклад на Генералния съвет от 2013 г.

<sup>122</sup> Годишен доклад на Генералния съвет от 2013 г.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Броят на висящите дела в **Националната аудиенция** е както следва:

- За 2012 г.: 9 923 дела;
- За 2011 г.: 12 525 дела;
- За 2010 г.: 11 108 дела

Броят на висящите дела при **Централните съдии по административни спорове** е както следва:

- За 2012 г.: 17 190 дела;
- За 2011 г.: 14 749 дела;
- За 2010 г.: 9 670 дела

Броят на висящите дела във **Висшия трибунал по правосъдие на Мадрид** и при **съдиите по административни спорове в Мадрид** е както следва:

- За 2012 г.: 66 536 дела;
- За 2011 г.: 78 825 дела;
- За 2010 г.: 68 381 дела

По показателя „изчистване на висящи дела”, разглеждани от върховните съдилища, през 2008 г. Испания е на 5-то място сред изследваните 26 европейски страни.<sup>123</sup>

### *2.5. Средно време между подаване на жалба и постановяване на решение:*

Средният срок за решаване на едно административно дело през 2010 г.<sup>124</sup> е както следва:

- първоинстанционни дела: 433 дни;
- второинстанционни дела: 346 дни;
- третоинстанционни дела: 566 дни;

Този срок поставя Испания над средното ниво за държавите в ЕС.

<sup>123</sup> Изследване на Европейската комисия за ефективност на правосъдието, 2011 г. (СЕРЕУ).

<sup>124</sup> Доклад на Европейската комисия за функционирането на съдебните системи и икономиката в страните-членки на ЕС, 15.01.2013 г.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### **IV. Добри практики в съдебната система: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури:**

##### 1. Организация на дела и деловодна система;

###### *1.1. Предварителна информация:*

На 12.11.2008 г. Генералният съвет приема План за модернизация на правосъдието, който предвижда мерки в 8 направления, както следва:

###### *1) Имплементиране на „нов правосъден офис”, с акцент върху:*

- разписване на механизми за сътрудничество между институциите;
- функциите на съдиите, съдебните секретари и другите служители;
- механизми за координация и разрешаване на конфликти.

###### *2) Преструктуриране на правосъдието, с акцент върху:*

- съставяне на петгодишни планове за необходимите щатни бройки, като се взимат предвид необходимите нови щатни бройки, пенсиониранията и предвидимите временни отсъствия. През 2012 г. е заложено да се включи в системата и размяна на съдебни поръчки между отделните съдилища.

Във Висшия трибунал по правосъдие в Мадрид съществува практика при овакантиране на щатна бройка за съдия, първо да се провежда вътрешен конкурс като председателят на отделението изпраща електронно писмо до всички съдии от отделението. В случай, че има повече от един кандидат, се класира този с най-голям стаж. Останалото вакантно място след приключване на вътрешния конкурс се попълва с външен конкурс, провеждан от Генералния съвет на съдебната власт.<sup>125</sup>

###### *3) Въвеждане на новите технологии (проект e-правосъдие), с акцент върху:*

- вътрешно споделяне на информация между правосъдните органи;
- унифициран стандарт за протоколите;

<sup>125</sup> Sala de gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sala de lo Contencioso Administrativo - Composicion anual de las secciones (30.03.2009)







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- външно споделяне на информация с други администрации, физически и юридически лица, включително – автоматично изпращане на актовете към Центъра за правосъдна документация и автоматично изпращане на информация до други централни регистри. Обменът се осъществява използвайки XML формат. До момента такъв контакт е осъществен с над 20 държавни институции, сред които Държавна агенция данъчна администрация, Генералните съвет на адвокатурата, Прокуратурата, Нотариата, Националната полиция, Генерална дирекция Трафик, Национален статистически институт.

Връзката с Държавна агенция данъчна администрация е изключително важна, тъй като дава достъп на съдиите до данни за идентификация, данъчен адрес, месторабота, банкови сметки, искания за възстановявания, данъци за икономически дейности, план на пенсионното осигуряване, доходи и плащания, участия в инвестиционни фондове, прехвърляния на ценни книги, запори и възбрани и др.

Връзката с нотариалната камара, например, дава възможност да се провери правото на процесуалното представителство, неговите ограничения и евентуално – оттегляния.

Връзката с Генерална дирекция „Трафик“ пък, например, позволява да се види дали лицето е включено в регистъра на шофьорите, и дали са му налагани ограничения.

Според нивото на защита, предлаганите от портала услуги са 3 нива – свободен достъп (*без форма на контрол*), ограничен достъп (*със специални пароли и подлежи на преценка*) и глобален достъп (*чрез задължителна регистрация*).

- изграждане на свързаност с данъчните власти и органите за сигурност;
- прозрачност и достъпност за гражданите, въвеждане на нови електронни формуляри с електронен подпис;
- цифровизиране на правосъдните архиви;
- изготвяне на единна статистика;





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- въвеждане на средства за видео-конференция, прожектиране и слушане на аудио-записи;

4) *Ефективност на мерките на Хартата за правата и Плана за прозрачност в правосъдието, с акцент върху:*

- на 22.06.2007 г. е приет Закон за електронния достъп на гражданите до публични услуги;

- информация за процеса, активността на правосъдните органи, нормативните актове, а заинтересованите страни имат възможност да получат информация и за статута на делото;

- мерки по отношение на използвания език и терминология в съдебните актове, за да бъдат разбираеми, включително и използването на формуляри;

- съгласно Хартата за правата, всеки гражданин има право да получава актуална информация за функционирането на съдиите и трибуналите и за характеристиките на различните юридически процедури. За целта са създадени офиси за внимание към гражданите. На видимо място следва да се поставя информация за работното време, в което гражданите могат да се обръщат към посочените центрове. Те имат право на достъп до актуалното съдържание на испанското и европейското законодателство, посредством лесно достъпна електронна система. Също така всеки гражданин може да иска писмени мотиви, в случай, че му бъде отказана определена информация.

- Съдебната власт в Испания поддържа профил в социалната мрежа Twitter. За подобряване на прозрачността, спрямо съдебните служители се провеждат специални курсове за комуникация, общуване с медиите и др.

- Върховният трибунал организира седмица на отворените врати, през която гражданите могат да се запознаят отблизо с работата му.

5) *Последователност и подобряване на дейността на правосъдните органи, с акцент върху:*

- програма за оценка на качеството на правосъдието;





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- преориентиране на Инспектората към диагностициране на проблеми и превантивно действие спрямо тях;

- оценки в международни програми, които оценяват добрите практики в качеството на правосъдието;

- незабавно назначаване в случай на свободно щатно място;

- създаване на списък с лица, които ще встъпят на местата, на които предстои да се освободят, или излязат в отсъствие, съгласно петгодишния план (*no-gore*);

*6) Гласък на реформите в органите и процеса*

*7) Статут на работещите в правосъдието, с акцент върху:*

- специализация;

- ефективно балансиране между трудовия живот и семейния такъв;

- периодични медицински прегледи, адекватно възнаграждение, пенсиониране, превенция на трудови рискове.

*8) Териториална структура, с акцент върху:*

- деконцентрация на правомощия.

На 05.07.2011 г. е приет Закон за регулиране употребата на информационни и комуникационни технологии в съдебната администрация. На всеки гражданин са предоставени следните права: равен достъп до електронни услуги на съдебната администрация, да се запознаят по електронен път със статуса на делата, по които са легитимна страна, да получават електронни копия от електронните документи, да комуникират по електронен формат със съдебната администрация, да използват документи с електронен подпис и др.

През 2010 г. в 100 % от съдилищата има компютърна система за управление и придвижване на делата. По показателите „използване на компютърна техника от съдии и съдебни помощници” и „системи за регистрация и придвижване на делата”, Испания е оценена с 4 от 4 възможни точки при среден показател за ЕС съответно 3,9 и 3,6. Тя изостава, обаче, в системите за попълване на документи по електронен път -





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

достъпни само в 10 % от съдилищата и поради това информационният обмен между съдилищата и останалите субекти е оценен с 1.9 при средно за ЕС ниво от 2.4, но същевременно тази оценка е по-висока от дадената за България, а именно 1.6. Тази оценка е по-висока спрямо България, тъй като макар и ограничени, са налични някои възможности за електронно подаване на жалби, както и заради по-широкото приложение на видео-конференцията.

В Испания е налице задължително обучение на съдиите за работа с компютър и специализиран софтуер, както и за по-тясна специализация в определена сфера. Правосъдното „училище“ е организирано както с курсове за юристи, които все още не са започнали работа като магистрати, така и за действащи магистрати. Същото осъществява обмен с други подобни училища в чужбина. Нови моменти, включени в обучението на магистрати са: „виртуално правосъдие“, „съдиите и средствата за комуникация“, „гражданска медиация“, „евро-юрист“ и др. Администрацията е длъжна да подпомага гражданите и да ги ориентира в използването на въведените електронни системи. Също така тя трябва да създаде места за електронен достъп в седалищата на съдилищата. На 22.03.2012 г. Генералният съвет на съдебната власт приема Насоки за действие в материята на новото съдебно деловодство и технологиите за информация и комуникация, с цел задълбочаване на Плана за модернизация на правосъдието. В средата на септември 2013 г., е създадена Постоянна комисия, натоварена с координирането на различните информационни системи, използвани в съдилищата с цел модернизиране на сектора и недопускане на дублиране между системите. Равномерно е разпределението на съдиите според населението на района. Броят на съдиите на 100 000 жители варира от 8.6 в Кастиля Ла Манча до 13.7 в Астурия.<sup>126</sup> Тримесечно се изпращат от всички съдилища на статистически данни до Генералния съвет на съдебната власт за броя постъпили, приключили, висящи дела и за средния период от постъпване до приключване.

<sup>126</sup> Годишен доклад за 2013 г. на Висш трибунал на правосъдието.



Има ежегоден подробен отчет, който се публикува на страницата на Генералния съвет на съдебната власт за дейността на всеки съд – статистическа информация, най-значими дела, преглед на промените в съдийския състав, преглед на междуинституционалното и международното сътрудничество, набелязани конкретни мерки за подобряване на работата.

### 1.2. Достъп до делата:

От 1996 г. към Генералния съвет на съдебната власт функционира Център за правосъдна документация (El Centro de Documentación Judicial – Cendoj).

Това е технически орган, който се занимава с официални публикации на юриспруденцията (достъпни безплатно за обществеността), както и с предоставяне на услуги за подпомагане и информираност на съдиите – достъп до документални източници (юриспруденция, законодателство, публикации).

За целите на достъпа, Cendoj осигурява на съдиите USB модеми за мобилен достъп до интернет. Според оценката на центъра, това спестява разходи за снабдяване на хартиен носител и улеснява въвеждането на политика „хартия 0”.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:

Медиацията в Испания намира приложение в областта на гражданските, наказателните, семейни, социални и търговски дела. Тя е уредена подробно в Закон 5 от 06.07.2012 г. за Медиацията по граждански и търговски дела. Съгласно чл. 2 (2) б, от приложното му поле изрично се изключва медиацията с публично-административните органи. Специфично е, че определени съдии действат в качеството на медиатори, така например, през 2011 г. по 44 граждански спора са били проведени медиации от съдия и в 68% от тях е постигнато споразумение. Най-широко приложно поле медиацията от съдия намира в сферата на наказателните дела.

## **V. Добри практики в административното правораздаване: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

### 1. Дела и деловодна система:

Устройствените и процесуалноправните норми дават детайлна уредба, от която може да се отбележат като добри практики:

- Ограничаване на касационното обжалване – на такова подлежат само решения по дела над определен материален интерес (в някои случаи е 600 000 евро, а в други – 30 000 евро) или засягащи определена материя (без оглед материалния интерес), за които освен това е налично някое от изрично изброени касационни основания<sup>127</sup>. Като резултат за 2012 г. пред административното отделение на

<sup>127</sup> Членове 86, 87, 96 и 100 от Закон 29/1998 за производството по административни спорове.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Върховния съд са образувани само 5 464 нови дела (в сравнение с 15 718 в България при над 6 пъти по-малко население);

- В годишния си доклад за 2012 г., Върховният трибунал препоръчва по-стриктно прилагане на условията за допустимост и наличие на интерес от касационно обжалване. Предвижда се определяне на 1 магистрат за всяка от 6-те секции на административното отделение, който да специализира в материята по допустимостта. Към момента на работното посещение се установи, че тази препоръка вече е изпълнена;

- Специализиране на съдиите по секции, с оглед на конкретната административноправна материя – включително и в по-долните инстанции;

- Задължително представителство от адвокат по почти всички административни дела,<sup>128</sup> като общият принцип е – право да ползват адвокат пред едноличните органи и задължение да ползват адвокат – пред колегиалните<sup>129</sup>;

- Възможност при определени обстоятелства освен да понесе разноските, загубилата страна да бъде санкционирана и с глоба. Според председателя на административното отделение на Висшия трибунал по правосъдие в Мадрид, най-ефективната мярка, довела до намаляване броя на постъпващите дела с около 5% е задължението разноските по процеса да се заплащат от загубилата страна.

- От общо 4 674 съдии в Испания през 2008 г., 518 са специализирани в административно правораздаване. Във Върховния съд всеки съдия има свой съдебен помощник, а в Националната аудиенция има 20 съдебни помощници общо за съдиите от административното отделение.

### *1.1. Организация на дела и деловодна система:*

Организацията на делата, управлението им и деловодната система в административните съдилища не се отличават от казаните по-горе, приложими и при гражданските и търговски дела.

<sup>128</sup> ACA-Europe, Administrative Justice in Europe – Report for Spain

<sup>129</sup> Член 23 от Закон 29/1998 за производството по административни спорове.







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

*1.2. Срокове за насрочване, разглеждане и произнасяне по делата, срокове за изготвяне на мотиви:*

В областта на административното правосъдие, се дава възможност в определени случаи жалбоподателят да избере дали компетентен съд да бъде този в района на конкретния административен орган, или по неговото местожителство. В резултат от нарастващия брой дела на 11.10.2011 г. е приет Закон за мерките за ускоряване на процеса. С него са направени и промени в различни закони. Също така се въвеждат срокове за искане на нови доказателствени средства. Подробно са уредени кратки срокове за реакция от страна на компетентния съд и страните по спора. Има възможност за приключване на делото и със споразумение между страните.

Друг нов елемент е нова съкратена процедура за дела, разглеждани от съдия по административни спорове или от централен съдия по административни спорове по въпроси, свързани със служителите в публичната администрация, чужденците, отказът за политическо убежище, допинга в спорта и други спорове с интерес под 30 000 евро.

Съгласно Доклада на Звеното за административно правосъдие към Генералния съвет за 2013 г., се правят следните препоръки:

- да се гарантира въвеждането на цифрово документиране в съдебните органи, което да се прави по такъв начин, че да бъдат защитени личните данни, но същевременно да е възможно търсенето по ключови думи, както и използването на функцията „copy-paste“;

- независимо от множеството секции, да бъде формирано единно деловодство;

- да се въведе медиация в административния процес;

- да се намали периода на „висящност“ на делата.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### 1.3. Достъп до делата:

Предвид развитата и обща за всички видове дела система, административните отделения не проявяват специфики по отношение достъпа на делата, описан по-горе.

### 2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:

Медиацията не намира приложение в административните дела. На 30.04.2013 г., Генералният съвет на съдебната власт и Фондация „Валсаин“, работеща за популяризиране и защита на демократичните ценности, са подписали Споразумение за развитие на пилотна програма за медиация между граждани и публични администрации. Споразумението касае дела, които на първа инстанция са подсъдни на един съдия и може да намери приложение в делата между частни лица или сдружения срещу общини, съвети и публични предприятия.

По този начин се цели преодоляване на прекалената бюрокрация при взимане на решения, която не оценя възможностите на преговорите, особено в материята по устройство на територията. По силата на споразумението ще се реализират научни студия и ще се имплементират в практиката една или няколко пилотни проби. Първият пилотен проект ще се развие на Канарските острови, а работната група включва специалисти от различни юридически поприща – магистрати, адвокати, данъчни специалисти, университетски професори.

### 3. Административен арбитраж:

В Испания има развита система от арбитражни съдилища, която има широко приложение главно по търговски спорове, включително такива с международен елемент.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### 4. Обмен на информация между административните съдилища и върховните административни юрисдикции:

Освен традиционното публикуване на годишни доклади, съдилищата, както стана ясно по-горе, успешно използват възможностите на техниката и внедрения им софтуер за обмен на информация.

### **VI. Анализ на приложимостта на идентифицираните добри практики в административното правораздаване в Република България**

#### 1. Идентифицирани проблеми в конкретната държава, сходни с тези в България, успешно преодоленни с прилагане на съответните добри практики:

*1.1.* С оглед разпределяне на натовареността между повече съдилища и по-ясна диференциация, предвид степента на важност на засегнатите обществени отношения, в Испания се *обособява трето - междинно ниво на административното правораздаване*. Това ниво е съответното отделение в Националната аудиенция или в някой от Висшите трибунали по правосъдие. Благодарение на това, Административното отделение във Върховния трибунал се обособява ясно като касационна инстанция или инстанция, която гледа спорове по административни актове от най-висок обществен интерес – издадените от най-висшите органи на централната власт. Разделението и специализацията е прокарано още по-надълбоко чрез обособяването на отделения, които разглеждат различни видове административни дела, с оглед на материята.

*1.2.* При обособяването на ясно изразена касационна инстанция от изключителна важност е *стриктното дефиниране на подлежащите на касация*





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

съдебни актове и основанията за това. Веднъж дефинирани, тези правила трябва стриктно да се съблюдават, като заслужава внимание идеята за обособяване на специализирани съдии по допустимостта в касационната инстанция. Тази специализация, заедно с обособяването на отделения по материя допринася за по-бързото и по-качествено правораздаване. В тази връзка следва да се отбележи и задължителното представителство от адвокат пред второто и третото ниво на административно правораздаване, както и приложимите съдебни такси, които, за разлика от България, нарастват по размер във всяка по-горна инстанция. Тези мерки в своята цялост допринасят за чувствително намаляване на броя на делата, ускоряват тяхното разглеждане, увеличават качеството както на жалбите (сезирането), така и на крайния акт (решаването), а също така водят до предвидимост и прозрачност в процеса.

1.3. Особено внимание следва да се отдели на *добре развитата кадрова политика по отношение на съдийския състав*. Става въпрос за цялостен подход по отношение на човешките ресурси – както правила за подбора и първоначалното обучение, така и: текущо обучение (както в насока новото развитие на правото и съдийската професия, така и в насока – използване на нови технологии); прецизно планиране на необходимите нови щатни бройки и на бройките по заместване с 5 годишна перспектива; равномерно разпределение на съдиите спрямо населението на съдебния район; материално осигуряване със средства за достъп до новите технологии; политика за баланса между професионалния и личния живот.

1.4. Характерно за испанската съдебна система е *широкото навлизане на достиженията на информационните и комуникационни технологии*. При това то е в резултат на дългогодишно целенасочено усилие, на стратегия, която се следва и модифицира с оглед на развитието на технологиите през годините. Тази централизираност и стратегическа визия е в основата на успешното внедряване – на





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

практика е създадена обща функционална среда, която обхваща както всички съдебни органи, така и редица органи на изпълнителната власт и други обществени институции. Само в този си вид системата е пълноценна. Създаването и на най-съвършената платформа само в един от тези органи не би давало почти никаква функционалност. Освен това единната система позволява както провеждане на общо обучение за работа с нея, така и предотвратява нуждата от ново обучение, когато например един съдия премине в по-горен съд. Трябва да се подчертае високата степен на сигурност, която е нужна за една такава система, строгото дефиниране на нивата на достъп до ресурсите в нея.

1.5. Следствие на високата степен на обществено недоверие към работата на съдебната система, в Испания се развива *целенасочена политика за отваряне на правосъдието към гражданите, доколкото именно гражданите са смисълът от съществуването на системата*. Това се реализира в няколко насоки – публичност на съдебните актове; създаване на „Центрове за внимание към гражданите“; изисквания за разбираемост на езика, използван в съдебните актове; провеждане на курсове за комуникация и общуване с медиите; възможност за общуване със съда чрез интернет.

1.6. Испания е една от първите страни в Европа, в които започват *пилотни проекти за разширяване на приложното поле на медиацията, в насока обхващане и на административните спорове*. Това е една нова материя, за която е препоръчително да се следи, с оглед на евентуалното ѝ въвеждане и у нас. Испанският пилотен модел се осъществява като взаимодействие между съдебната власт и структури на гражданското общество. Следва да се отбележи възможността съдии да изпълняват ролята на медиатор.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 2. Възможност за приложимост на практиките в българското административно правораздаване:

### ***А. Въвеждане на междинно ниво на административно правораздаване***

#### ***2.1. Необходими действия и ресурси за прилагане на структурното решение:***

Създаването на още едно ниво на административното правораздаване (Централен административен съд) изисква промяна в действащото законодателство – както в устройствените нормативни актове, така и в АПК.

Също така необходимо ще е отпускането на допълнителни средства в бюджета на съдебната система, откриването на съответни щатни бройки, а за съдийските – организиране на съответните конкурси.

#### ***2.2. Оценка на ефекта от прилагането на конкретното решение:***

Това значително би улеснило работата на ВАС, като го превърне действително само в касационна инстанция и остави в компетенциите му първоинстанционно разглеждане на делата против решения на най-висшите органи на държавната администрация.

От друга страна – това ще допринесе за бързина в съдопроизводството и по-лесен достъп до правосъдие.

### ***Б. Условия за касационно обжалване, специализация на съдиите, задължително представителство от адвокат***

#### ***2.3. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:***

Тези мерки налагат промяна в АПК и в устройствените актове на ВАС. По-голямата специализация и по-рядката възможност за касационно обжалване няма да изискват ресурс, а напротив – ще освободят такъв, защото броят дела на един съдия ще намалее, а продуктивността е по-висока, когато е насочена към по-тясна материя. Условията за касационно-административно обжалване в Испания до голяма степен са сходни с условията за касационно обжалване по българския ГПК и в този смисъл





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

тяхното прилагане ще бъде възприето безконфликтно и от доктрината. При евентуално въвеждане на специализация на съдиите, следва да се държи сметка за статистиката за броя подадени дела по различни материи. При въвеждане на задължително представителство е необходимо да се разшири институтът на правната помощ и да се предвиди бюджет за това.

#### *2.4. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Чувствително намаляване на броя на делата, ускоряват тяхното разглеждане, увеличават качеството както на жалбите (сезирането), така и на крайния акт (решаването), а също така водят до предвидимост и прозрачност в процеса.

### ***В. Политики по отношение на човешките ресурси***

#### *2.5. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Прилагането на тези практики е въпрос на вътрешноорганизационни актове, но преди всичко зависи от наличието на достатъчен ресурс от бюджета за финансовото им обезпечаване.

#### *2.6. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Правилната политика по отношение на човешките ресурси винаги води до подобряване на резултатите на съответната организация – както в количествено, така и в качествено отношение. Това особено силно важи при професиите на интелектуалния труд и на-вече – свързаните с голямо напрежение и отговорност, каквато е съдийската. Наличието на петгодишен план за щатните бройки ще увеличи прозрачността при израстване на магистратите в йерархията на съдебната система.

### ***Г. Въвеждане на е-правосъдие***

#### *2.7. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Необходимо е създаване на единна стратегия за е-правосъдие, изменения в съответните нормативни и вътрешноустройствени актове, осигуряване на материална база, провеждане на обучения за работа с внедрените системи. Всичко предполага необходимост както на финансов ресурс, така и на експертен и координационен, тъй







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

като става въпрос за технологии, които следва да бъдат въведени и синхронизирано използвани в множество структури на съдебната, изпълнителната власт и гражданското общество.

#### *2.8. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Ще се улесни достъпа на съдиите и служителите в съдебната система до цялата необходима им в хода на работата информация – документи, актове, практика, научни трудове, бази данни и т.н. Улесненият достъп ще доведе до по-качествено и по-бързо правораздаване. Освен това, всеобхватният достъп е гаранция за прозрачност и може да се използва за създаване на съответни механизми за атестация и контрол.

### ***Д. Правосъдие, насочено към гражданите***

#### *2.9. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Необходимо е изготвяне на стратегия за действия в тази насока и нейното прилагане. Тук става въпрос за практики, които не изискват нормативни или структурни промени, а уеднаквяване на поведението на служителите от съдебната система към гражданите. Ресурси са необходими по отношение на съответните обучения, въвеждането в системите на е-правосъдие на съответни приложения за публичност и електронно общуване между гражданите и съда.

#### *2.10. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Продължителното прилагане на тези политики ще доведе до създаване на такива навици у съдебните служители и ще увеличи доверието на гражданите в съдебната система.

### ***Е. Въвеждане на медиация за разрешаване на административни спорове***

#### *2.11. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Въвеждането на медиация като средство за разрешаване на административни спорове изисква промени в АПК и други закони. Следва много внимателно да се очертае приложното поле на медиацията. От една страна административните органи





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

действат както в условията на оперативна самостоятелност, така и в условията на обвързана компетентност. Във втория случай, без съмнение, медиацията е неприложима. В рамките на оперативната самостоятелност медиацията би могла да се структурира и като се развие институтът на правото на отзив, доколкото строго погледнато административният акт няма как да бъде заместен със споразумение, но може да се мисли в насока споразумението да предвижда отзив. Изключително важно е да се предвидят правила за мониторинг, доколкото споразумяването чрез медиация може да създаде рискове за увеличаване на корупцията или за увеличаване на усещането за корупция сред обществото, още повече, че що се отнася до Испания, медиацията пилотно ще навлиза в полето на споровете по устройство на територията – една особено чувствителна у нас тема. Форма на мониторинг, например, може да бъде одобряването на споразумението от съдия или участието на съдия като медиатор – в този смисъл следва да се обсъдят възможностите за взаимстване от института на освобождаване от наказателна отговорност със споразумение, което се одобрява от съда.

#### *2.12. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

При правилно въвеждане на института на медиацията в административното правораздаване, това ще облекчи работата на съда, ще съкрати времето за разрешаване на спора, ще увеличи доверието в крайния акт и удовлетвореността от него и у двете страни.

## **VII. Изводи**

Видно от всичко гореизложено, в Испания са идентифицирани многобройни добри практики, засягащи най-разнообразни аспекти на административното правораздаване. Освен това, особено важно е, че въпросните практики са замислени и реализирани в изключително сходни условия – както като социално-исторически контекст, така и като проблеми пред административните съдилища.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## Република Естония



### I. Социално-исторически контекст

Естония е парламентарна република начело с президент, избран от парламента за 5 години. Законодателният орган се нарича Рийгикоог (Riigikogu) и се състои от една камара със 101 депутати, избирани за 5 години. Изпълнителен орган е правителството, начело с премиер. От 1990 г. година Естония е разделена административно на 15 области. От своя страна областите се делят на общини, чиито брой е 227. От тях 34 са градски, а останалите – селски.

Естония е най-северната балтийска страна, възвърнала своята независимост от Съветския съюз през 1991 г. Страната е член на ЕС от 2004 г., а на Шенгенското пространство от 2007 г. Общата ѝ площ е едва 45 000 км<sup>2</sup> с население 1,3 млн. души, със столица Талин.

Естония би могла да служи за пример на много от страните-членки на ЕС. По данни на Евростат, именно тя е държавата, направила най-малко нови дългове през 2012 г. - едва 0,3 процента от БВП. Само за сравнение: през миналата година Испания е задлъжняла с 10,6 процента от БВП. Процесът започва още през 1990-те години, когато Естония изгражда икономиката си наново. Страната успява да запази тази надеждна финансова система и до днес.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

През 2011 г. - в разгара на еврокризата Естония въвежда еврото. Държавата се включва във валутния съюз главно, за да спечели доверието на търговските си партньори.

Важен фактор за икономическата стабилност е фактът, че Естония е почти енергонезависима. Тя задоволява над 90% от електрическите си нужди с локално добиване на нефтени шисти.

От 2009 г. естонската икономика се възстановява. Процентът на безработица е намалял значително и в момента е под 10%, ръстът на БВП през 2011 г. е над 8%, въпреки че има отрицателен прираст на населението<sup>130</sup>

Покрай естонските успехи, проблемите на страната често остават на заден план. Един от тях несъмнено е бедността - над 17 % от естонското население живее под екзистенциминимума. Половината от тях нямат естонски паспорти, а покрай това нямат и право да гласуват.

Днес Естония е основно повлияна от развитието на Финландия, Русия, Швеция и Германия – четирите ѝ основни търговски партньори. Правителството наскоро значително увеличи разходите за иновации. Министър-председателят в републиката е заявил своята цел за привеждане естонският БВП на глава от населението в топ 5 на ЕС до 2022. През второто тримесечие на 2013 г. средната месечна брутна работна заплата в Естония е 976 евро (15 271 крони, US \$ 1328).

## II. Структура на съдебната система<sup>131</sup>

**Съдебната система на Република Естония се състои от три инстанции: окръжни съдилища – четири на брой и административни съдилища – два на**

<sup>130</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_Estonia](http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Estonia)

<sup>131</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_judicial\\_systems\\_in\\_member\\_states-16-ee-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-ee-bg.do?member=1)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**брой (първа инстанция), областни съдилища - два на брой (втора инстанция) и Върховен съд (трета инстанция).**

Налице е и специализиран Държавен съд, който разглежда дела срещу висши държавници и политици (без магистрати).

Управлението на първоинстанционните и второинстанционните съдилища в Естония се осъществява от Съвет за управление на съдилищата, съвместно с Министъра на правосъдието. Съветът за управление на съдилищата включва Председателя на Върховния съд, който е и председател на Съвета, пет съдии, двама членове на парламента, един адвокат, главния прокурор или негов представител и министъра на правосъдието или негов представител. Съветът за управление на съдилищата определя седалищата и съдебните райони, назначава и предсрочно освобождава председателите на съдилищата, назначава и освобождава съдиите, съставя годишния бюджет на съдебната власт, изготвя обзор за дейността на съдебната власт и т. н.

Върховният съд разполага със самостоятелен бюджет (финансира се директно от държавния бюджет) и носи независима отговорност за дейността си, за разлика от съдилищата от първа и втора инстанция, които се финансират от държавния бюджет чрез бюджета, отпускан на Министерството на правосъдието. Управлението на Върховния съд е поверено изцяло на Председателя, който има широк кръг отговорности, включително да оформя годишни доклади за единната съдебна практика. Той е председател и на специалната колегия и колегията за конституционен контрол, като се назначава по предложение на президента на Република Естония, с мандат девет години без възможност за последователно преизбиране.

Все още съдебната власт в Естония не е напълно независима от изпълнителната власт, доколкото бюджетът на първо и второ инстанционните съдилища се формира от държавния бюджет, посредством Министерство на правосъдието. Отделно, в административното управление на тези съдилища също участва Министерство на правосъдието и Съветът за управление на съдилищата. От 2006 г. въпросът за





независимостта и интегритета на съдебната система се дискутира непрекъснато. През февруари 2007 г. Общото събрание на съдиите в Естония (Court en banc) е приело принципи на равнище на съдебната система, които предвиждат сливане на трите съдебни инстанции в една независима и самоуправляваща се единица, като независима власт. През март 2008 г. Министерът на правосъдието е назначил работна група, която да подготви изменения на законодателството, уреждащо съдебната администрация и организация. Проектът на закона не е бил разглеждан от пленума на парламента. През 2012 г. дискусиата по повод на реформата в съдебната администрация отново е излязла на дневен ред и става интензивна<sup>132</sup>

**Административното правораздаване в Естония е триинстанционно. Специализирани административни съдилища, с определена от закона компетентност съществуват само на първа инстанция, като същите са създадени след реформата на първоинстанционното и административното правосъдие в страната от 2000 г. Към момента в Естония има две административни съдилища – Административен съд на Талин и Административен съд на Тарту.**

**Въззивни жалби срещу решенията на административните съдилища се разглеждат от окръжните съдилища.**

**Единствената касационна инстанция в Естония е Върховният съд. В неговата компетентност са включени разглеждането на касационни жалби по граждански, наказателни и административни дела, поправянето на съдебни грешки и разглеждането на молби за възобновяване на дела поради новооткрити обстоятелства. В допълнение на това, Върховният съд осъществява контрол за конституционност на законите и други нормативни актове, тъй като в Република Естония не съществува отделен Конституционен съд.**

Конституционната власт в системите от континентален тип по принцип е независима, за да може да бъде обективна в преценката си за законодателните практики в държавата. Необособяването ѝ в отделен орган в Република Естония е

<sup>132</sup> Уеб сайт на Върховния съд - <http://www.nc.ee/?id=188>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

голям минус в контекста на йерархичността на органите на съдебната власт, но от друга страна, осъществяването на контрол за конституционност от конституционна колегия към Върховния съд осигурява по-голяма оперативност на съдебната система.

**Широката компетентност на Върховния съд усложнява и забавя неговата работа, поради което се налага ефективно разпределение на дейностите и ясна организация на делата. В тази връзка, съдиите са разпределени в четири колегии – гражданска, административна, наказателна и за конституционен контрол.** Председателят и членовете на посочените колегии се назначават, съответно разпределят, от Пленума на Държавния съд по предложение на Председателя на съда.

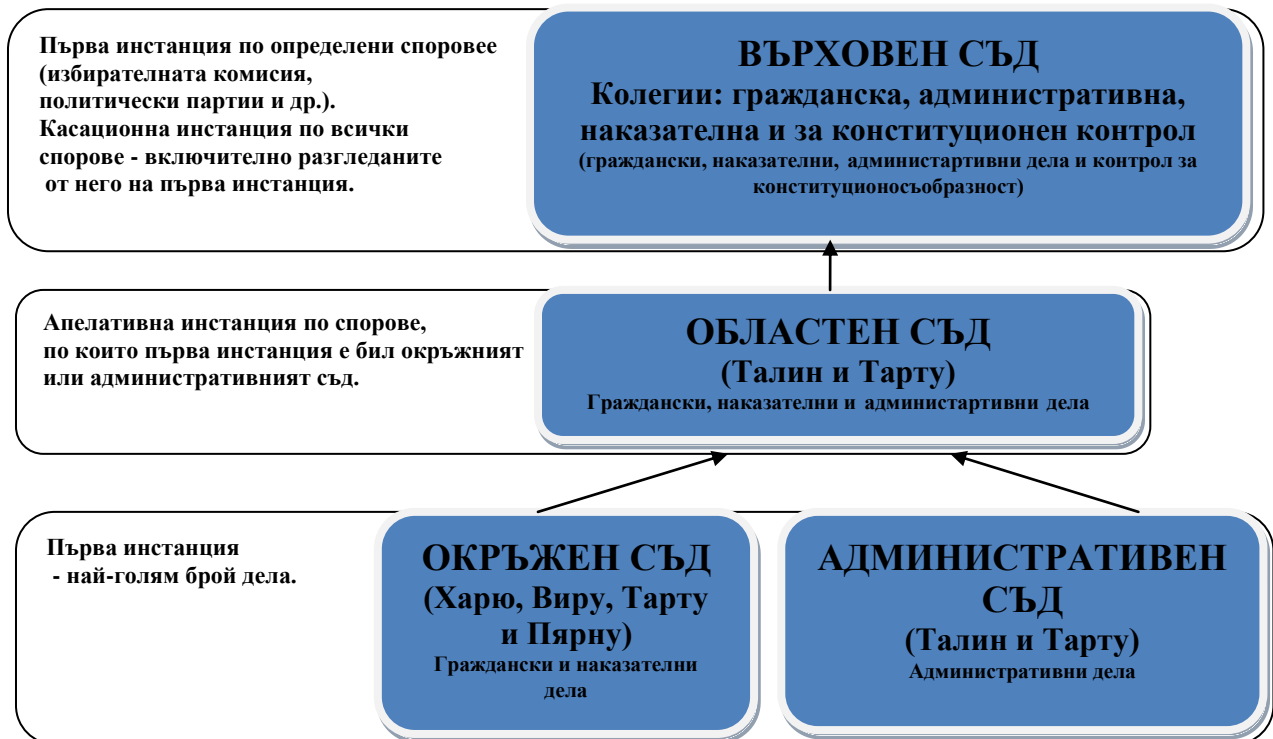
Делата се разглеждат от състав от трима съдии, а в случай, че по време на процеса възникнат съществени противоречия относно прилагането на закона, делото се препраща за разглеждане от състав, състоящ се от всички съдии от съответната колегия.

При последващи колебания и установяване на наличие на противоречива съдебна практика се сезира специална смесена колегия. Членовете ѝ се определят от Пленума на Върховния съд, като тя се състои от по двама съдии от всяка колегия на Държавния съд, включително колегията за конституционен контрол, и е ръководена от Председателя на Върховния съд. Постановените от специалната смесена колегия тълкувателни решения са задължителни за всички съдилища в Република Естония и могат да бъдат отменени единствено с ново решение на специалната колегия по същия правен казус. Специалната колегия следва да бъде сезирана винаги, когато съдиите в гражданската, наказателната или административната колегия преценят, че се налага законът да бъде приложен по начин, различен от този, по който вече има установена практика на специалната колегия.

Схематично структурата на съдебната система в Естония може най-общо да се изобрази по следния начин:







Първоинстанционните съдилища разглеждат всички въпроси по даден правен спор. Жалба срещу решението на първата съдебна инстанция се подава в Областните съдилища съдилищата от втора инстанция. Касационна жалба се подава пред Върховния съд.

Принципно установено положение, че Върховният съд решава само на основание на закона, без да разглежда допълнителни факти по делото. Единствените случаи, когато Върховният съд разглежда делата като първа инстанция, са някои случаи, свързани с конституционни въпроси: жалби срещу решенията на изборителната комисия на Република Естония или въпроси относно незаконосъобразността на някоя политическа партия и т.н.<sup>133</sup>

<sup>133</sup> Association of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.- [http://www.acea-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=8](http://www.acea-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=8)



Компетентностите на административните съдилища са уредени от: Конституцията на Република Естония, Законът за съдебната власт, Административнопроцесуалния кодекс. Всеки съд има свои вътрешни правила, които се приемат от председателя на съда след одобрение от целия състав на съда и са публично достъпни на сайтовете на съдилищата. Тези правила не регулират протичането на процедурите и разглеждането на делата, а определят организацията на работата в съдилищата. Съдиите, които разглеждат административни дела имат същия статус като останалите съдии, както и изискванията за тях са идентични. Съдиите във Върховния съд се назначават от парламента по предложение на Председателя на Върховния съд. Съдиите в останалите съдилища се назначават от Президента по предложение на Върховния съд.

### III. Статистически данни

#### 1. Финансови средства:

1.1. *Общият годишен бюджет на съдилищата и бюджетът по различни пера за 2009 г. и за 2010 г. е бил както следва:*

	Бюджет (в евро)	Бюджет на глава от населението (в евро)	% от общите държавни разходи
<b>2009 г.</b> <sup>134</sup>			
Общ бюджет на съдилищата за 2009 г.	28 800 000	22,2	0,47%
Бюджет на първо и второинстанционните съдилища за 2009 г.	25 000 000	19,23	0,41%
Бюджет на Върховния съд за 2009 г.	4 100 000	3,15	0,07%

<sup>134</sup> Asosiation of State and Supreme Adinistrative Jurisdictions of the European Junion i.n.p.a. - [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=8](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=8)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Бюджет на съдилищата за 2010 г.	26 797 340	20,61	
<b>2010 г.</b> <sup>135</sup>			
Годишен бюджет, разпределен за поддръжка на съдебни сгради 2010 г.	4 821 159		
Годишен бюджет, разпределен за обучение на съдии за 2010 г.	214 574		

1.2. Приходи от съдебни такси за 2010 г.: годишният приход от съдебни такси, получавани от държавата е 12 909 414 евро. Съответно делът на съдебните такси в бюджета на съда – 48,2%. <sup>136</sup>

1.3. По данни за 2013 г. бюджетът за съдилищата в Естония е приблизително 20 евро на глава от населението, като този на България, която е с почти шест пъти повече население е в идентични рамки. <sup>137</sup>

## 2. Съдебна статистика:

### 2.1. Брой магистрати:

- Общият брой на съдиите в Естония е 242 по данни от Министерство на правосъдието за 2012 г. (с уточнение, че има незначителни разминавания в данните относно общия брой в различните източници). Съдиите, които правораздават във връзка с дейността на административни органи, са приблизително 18 % от общия брой съдии. <sup>138</sup> Съдиите са разпределени между окръжните, областните и административните съдилища, както следва: <sup>139</sup>

<sup>135</sup> Report of The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) - уеб сайт [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)

<sup>136</sup> Report of The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) - уеб сайт [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)

<sup>137</sup> EU Justice Scoreboard - [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-288\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-288_en.htm)

<sup>138</sup> Association of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a. - [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=8](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=8)

<sup>139</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-288\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-288_en.htm)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Съдии в областните съдилища	43	Съдии в окръжните съдилища	166	Административни съдии <sup>140</sup>	44
Съдии в Областен съд Талин	29	Окръжен съд Харю	66	Административен съд Тарту	9
		Окръжен съд Виру	30	Административен съд Талин	18
Съдии в Областен съд Тарту	14	Окръжен съд Пярну	35	Областни съдилища	12
		Окръжен съд Тарту	35	Върховен съд	5

- По данни за 2013 г. на 100 000 жители в Естония се падат малко над 20 съдии. При нас на същата част население се падат приблизително 30 съдии.<sup>141</sup>

## 2.2. Брой жалби регистрирани годишно по дела:

Данните по-долу са изчислени на средно годишна база, като са ползвани цифри на Асоциацията на Върховните административни юрисдикции в държавите и в Европейския съюз за Република Естония за 2007 г. и за 2008 г.

Общ брой на подадените жалби годишно	4 600
Жалби в първоинстанционните съдилища	2 650
Жалби в областните съдилища	1 150
Жалби във Върховния съд	700

Постъпилите жалби във Върховния съд за периода 2009 г. – 2012 г., са:<sup>129</sup>

<b>2009</b>	683
<b>2010</b>	861
<b>2011</b>	805
<b>2012</b>	683

<sup>140</sup> Уеб сайт на Върховния съд - <http://www.nc.ee/?id=188>

<sup>141</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-288\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-288_en.htm)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### 2.3. Статистика за административни дела

Брой решени дела за 2008 г:

Общият брой на административните дела решени в първо и второинстанционните съдилища	2 650
Общ брой решени дела във Върховния съд	95

Решените дела във Върховния съд за периода 2009 г. – 2012 г., са:

	Брой постъпили жалби във Върховния съд по административни въпроси	Брой решени административни дела от Върховния съд
2009	683	127
2010	861	95
2011	805	108
2012	683	76

• От всички административни дела, решени на първа инстанция в статистиката по видове дела за периода 2008 г. до 2010 г. е:

- 26,5% - подадени заявления от затворниците относно условията за лишаването им от свобода, приложения за установяване на незаконосъобразността на мерките, предприети от нотариуси или съдебните изпълнители или други свободни професии, случаи на екстрадиция;
- 8% - заявления във връзка с имотна реформа (реституция);
- 6% - случаи на данъчното право;
- 5% - граждански дела за услуги;
- 54,5% - други въпроси.



Инструментът за оценка на ефективността и растежа на правосъдието в ЕС, използван от Европейската комисия показва, че естонската съдебна система функционира добре и няма специфични препоръки за подобряването ѝ.

Според доклад на ЕК, който е съставен по данни от 2008 г. и 2010 г., продължителността на производството в Естония е по-кратка, отколкото средното ниво за ЕС.

### Средно време между подаване на жалба и постановяване на решение

	Година	Всички дела (в дни)	Административни дела (в дни)
Първа инстанция	2006	215	132
	2008	133	121
	2010	120	146
Втора инстанция	2006	110	104
	2008	142	133
	2010	97	140
Касационна инстанция	2006	79	84
	2008	125	167
	2010	125	115

Времето, необходимо за решаване на административни дела е 146 дни в Естония през 2010 г., в сравнение със средното ниво за ЕС от 514 дни.

Средното време за решаване на граждански и търговски спорове в естонските съдилища по данни от 2013 г. е било малко над 200 дни, като по този показател Естония се нарежда приблизително на десето място, заедно с други две европейски държави – Румъния и Люксембург.

Производителността на естонските съдилища се е увеличила. В периода 2008 г. - 2010 г. процентът на граждански дела, които са били решени спрямо новозаведените е 98,99 % средно, а през 2012 г. е бил 108 %, което означава, че съдилищата са решили повече случаи, отколкото са били заведени през съответната година.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

През 2012 г. времето, необходимо за разрешаване на случаи, в Естония намалява в повечето категории на съдебните производства в сравнение с 2011 г. Общо продължителността на производството – за решените и висящите дела – е намаляла с 4,4% за гражданските дела, с 34,1% за процедури по административно-наказателни дела и с 23,4% за наказателното производство.

Темпът на разрешаване на административни дела е над средното равнище за европейските страни. В съответствие с данни от 2013 г. производителността на естонските съдилища по административни дела е 105 %. Съдилищата са разрешили 5 на сто повече дела, от заведените такива. Общата статистика на Европейския съд по правата на човека показва, че в Естония са били идентифицирани значително по-малко нарушения на изискването за разумен срок на производството, отколкото в други държави членки на ЕС.

**Като основни причини за намаляването на необходимото време за производство се посочват реорганизацията на работата на съдилищата и промените в законите.**<sup>142</sup>

#### **IV. Добри практики в съдебната система: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

##### 1. Организация на дела и деловодна система:

###### *1.1. Достъп до делата:*

Съдебната практика на първо- и второинстанционните съдилища е достъпна онлайн от 2001 г. насам. Съдебната практика на Върховния съд е достъпна от реорганизацията на съдебната система през 1993 г. насам и може да бъде намерена в

<sup>142</sup> Estonian Ministry of Foreign Affairs - <http://www.vm.ee/?q=en/node/17565>







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

естонския Държавен вестник и на уебсайта на Върховния съд. Съдебната практика на първо- и второинстанционните съдилища е достъпна в електронното издание на естонския Държавен вестник.

Задължението за осигуряване на достъп до съдебната практика е уредено в Закона за обществената информация, а специализираната уредба е дадена в Правилника за съдебния процес. Обикновено се оповестяват всички окончателни решения, но личните данни (например име и ЕГН) се публикуват само при наказателни производства или ако съдът реши да направи личните данни обществено достъпни. В случай на наличие на специални категории чувствителни лични данни, Съдът може да реши да публикува само диспозитива на съдебното решение или въобще да не публикува решението.

Публикуването на съдебна практика се разглежда като част от правораздаването и публикуваната информация може да се оспорва. Съдилищата трябва да предвиждат по какъв начин следва да се публикуват съдебните решения.

Съдебната практика на Върховния съд може да се търси в естонския Държавен вестник и на уебсайта на Върховния съд по година ([www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee)), вид на делото, номер на делото, дата на решението, състав на съда, вид на производството, вид на престъплението, анотация и съдържание. На уебсайта на Върховния съд съдебната практика може да се търси и по ключова дума.

Решенията на съдилищата от първа и втора инстанция могат да се търсят в рамките на съответния вид процедура, а в зависимост от вида на процедурата делата могат да се търсят и с помощта на набор от критерии. При всички видове процедури съдебните решения могат да се търсят по номер на делото, съд, вид и дата на съдебното решение, дата на производството и съдържание на решението. При наказателни дела решенията могат да се търсят и по номер на досъдебното производство, вид на делото и на решението, вид на иска, вид на присъдата или например по основания за издаване на оправдателна присъда. Решенията по





граждански и административни дела могат да се търсят също и по категория и вид на делото, по вида на иска и уреждането му.

През ноември 2010 г. е била въведена нова информационна система, която е удобна за потребителите и предлага повече правна информация. Системата е била разработена под ръководството на правителствената служба с финансиране от Европейския фонд за регионално развитие. Резюмета на съдебните решения на Върховния съд и решенията на ЕСПЧ, различни новини относно правото като цяло и информация за съдебната практика и съдебните заседания се публикуват на уебсайта на Държавен вестник от 20 януари 2012 г. насам.

Правилата относно публикуването на съдебната практика са предвидени в съответните процесуални кодекси. Правилата за наказателното процесуално право и за гражданското процесуално право се различават. По-долу са посочени условията за достъп до информация в различните съдилища.<sup>143</sup>

	Върховен съд	Други съдилища
Пълната съдебна практика или само избрани дела от нея се публикуват?	Само избрани дела.	Само избрани дела.
Какви критерии се прилагат при подбор на дела от съдебната практика?	Налице са два критерия: 1) решението трябва да е влязло в сила; 2) делото не трябва да е гледано при закрити врата.	Налице са два критерия: 1) решението трябва да е влязло в сила; 2) делото не трябва да е гледано при закрити врата.

<sup>143</sup> European justice - [https://e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_professions-29-ee-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-ee-bg.do?member=1)



	Върховен съд	Други съдилища
Достъпна ли е информация: за обжалвания?	Да	Не
за това дали делото все още е висящо?	Да	Не
за резултатите от обжалвания?	Да	Да
за неотменимостта на решението?	Да	Да
за последващи производства пред: Друг вътрешен съд (например Конституционен съд)?	Не	Не
Съда на Европейския съюз?	Не	Не
Европейския съд по правата на човека?	Не	Не

1.2. Срокове за насрочване, разглеждане и произнасяне по делата, срокове за издаване на мотиви:

Специфична характеристика на правораздаването в Естония е предоставената от процесуалните закони възможност за подаване на жалби и молби по електронен път, като жалбоподателят се идентифицира чрез електронен подпис. Прилагането на подобна практика улеснява заинтересованите страни и повишава ефективността на работата на съдилищата. Създадена е система за бързо присъждане на разноски по дела, допринесла за значително намаляване на средното време за разрешаване на делата.<sup>144</sup>

## 2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:

В Естония трябва да се направи разграничение между медиация и помирение. Медиацията е широко понятие, обхващащо всички дейности, в които независима

<sup>144</sup> Estonian Ministry of Foreign Affairs - <http://www.vm.ee/?q=en/node/17565>



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

трета страна се намесва между участници в даден спор, без да има правата на съдебен арбитър.

В някои случаи медиатор може да бъде Канцлерът по правосъдието. Въпреки че понятието „омбудсман“ не се използва в Закона за дейността на Канцлера по правосъдието, този канцлер изпълнява и функциите на омбудсман, като следи дали правителствените агенции спазват основните права и свободи на хората и принципите на доброто управление и също така извършва мониторинг на органите на местното самоуправление, юридически лица на публичното право и частни лица, осъществяващи публични функции. Считано от 2011 г., Канцлерът по правосъдието изпълнява и функциите на омбудсман за деца съгласно член 4 от Конвенцията за правата на детето. Съгласно законодателството на Естония помирението се отнася до дейността на помирител или помирителен орган по граждански дела. Помирението е регламентирано със Закона за помирението, а медиацията със специален Закон за медиацията. Законът за помирението е бил изготвен с цел транспониране на Директива 2008/52/ЕО относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси в естонското законодателство.

Канцлерът по правосъдието разрешава спорове, свързани с проява на дискриминация, когато дадено лице подава декларация, че е било дискриминирано въз основа на пол, раса, националност (етнически произход), цвят на кожата, език, произход, религия, политически или други убеждения, финансов или социален статут, възраст, увреждане, сексуална ориентация или други признаци, определени от закона. Медиаторите могат да действат и в случай на нарушение на основните права.

Съгласно Закона за помирението процедурата не е безплатна; заплащането се договаря между медиатора и участващите страни. Според данни, публикувани на уебсайта на Асоциацията на медиаторите, през 2011 година индивидуалната такса за помирение е 40 евро на сесия, а семейното помиряване – 60 евро на сесия. Разходите за медиация се разделят поравно между страните. Когато съдът счете за необходимо да призове помирител или медиатор, който да съдейства при решаване на спор,





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

икономически по-слабата страна може да поиска държавна помощ, за да покрие разходите.

Ако Канцлерът по правосъдието действа като помирител, такса не се заплаща. Може обаче да има допълнителни разходи, свързани с помирителната процедура. Канцлерът по правосъдието решава кой да покрие тези разходи. Уреждането на колективните трудови спорове от Обществения помирител също е безплатно. Разходите, произтичащи от уреждането на колективен трудов спор, се поемат от виновната страна или се разделят между страните по общо съгласие. На застрахователния медиатор към Естонската застрахователна асоциация се заплаща административна такса в размер на 50 евро, а на застрахователния помирител — хонорар в размер на 160 евро. Ако процедурата по помирение е неуспешна, се плаща само половината от хонорара на застрахователния помирител.

Съгласно Закона за помирието, сключеното помирително споразумение подлежи на изпълнение след приключване на процедурата по обявяването му за влязло в сила, която започва с подаване на заявление. Нотариус също може да обяви за подлежащо на изпълнение помирително споразумение, в съответствие с правилата, предвидени в Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

Споразумение, постигнато чрез Обществения помирител, за уреждане на колективен трудов спор, е задължително за двете страни и е валидно от датата, на която е подписано, освен ако е уговорен друг краен срок за влизане в сила. Въпреки това, този вид споразумение не представлява изпълнително основание.<sup>145</sup>

### 3. Бобра с корупцията –критерии за отчетност, антикорупционни мерки:

#### 3.1. *Контрол и отчетност на работата на съдилищата:*

С цел повишаване на ефективността на съда и поради големия брой заведени дела в Естония се осъществява **постоянен контрол върху ефективността на**

<sup>145</sup> European Justice - [https://e-justice.europa.eu/content\\_mediation\\_in\\_member\\_states-64-ee-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-ee-bg.do?member=1)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

съдилищата. Високо квалифициран персонал изготвя поне два анализа за оценка на работата на съдилищата годишно. Посочените анализи включват информация за броя на входящите случаи, дължината на производствата, броя на завършените дела, броя на висящите дела и закъсненията, продуктивността на съдиите и съдебните служители, процентът на случаите, които са обработени от едно заседание на съда и разходи за съдебни разноски. Разглеждането на анализите се осъществява от специален съд „en banc”, който представлява общо събрание на всички естонски съдии и заседава всяка година в началото на февруари. Извънредно заседание на съда „en banc” може да бъде свикано по всяко време от председателя на Върховния съд или Министъра на правосъдието. На заседанията се обсъждат всички проблеми, свързани с правораздаването и други въпроси, свързани с дейността на съдилищата и работата на съдиите, включително избиране на членовете на съдебното самоуправление и представители на контролните комисии, експертни комитети и дисциплинарни експертни комисии от други правни професии. Резултатите от анализите за оценка на работата на съдилищата се обсъждат поотделно с председателите на съдилищата, като се начертават насоки за бъдещо развитие на съдебната система и подобряване на ефективността ѝ.

Постоянно повишаващият се брой на административните дела в Естония налага осъществяването на контрол върху продължителността на производствата като се следи за спазването на разумен срок за произнасяне по делата, независимо от тяхната правна и фактическа сложност. Само по себе си, законодателството на Естония не определя края на разумното време за продължителност на един съдебен процес и не предвижда специфична компенсация, която се присъжда за загуби, причинени от прекомерно забавяне за произнасяне по определен правен спор. С цел контролиране на продължителността на производствата са изградени процедури за мониторинг и е предвидено право на жалба, в случай че някоя от заинтересованите страни по делото счита, че е налице прекомерно забавяне на





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**произнасянето. Решенията на окръжните съдилища, постановени във връзка с подобни жалби не подлежат на обжалване пред Върховния съд.<sup>146</sup>**

### *3.2. Заплащане на съдиите:*

**Република Естония отделя значителна част от бюджета си за заплати на магистратите с цел максимално намаляване на възможностите за корупционни практики.**

Видно от изготвени статистики, заплата на съдия от първа инстанция в Естония се равнява приблизително на 4 (четири) средни работни заплати през предходната година, тази на съдия от окръжния съд – на 4,5 (четири цяло и пет) средни работни заплати, а на съдия от Върховния съд – на 5,5 (пет цяло и пет) средни работни заплати.

Следва да се отбележи, че според статистика от втората половина на 2013 г., средната работна заплата в Естония възлиза на 976 евро.<sup>147</sup>

В допълнение на това, съдиите в Естония получават допълнително възнаграждение за години трудов стаж, както следва:

- След изтичане на петата година от назначаването на дадено лице като съдия същото получава бонус в размер на пет на сто от заплата си.
- След изтичане на десетата година от назначаването на дадено лице като съдия същото получава бонус в размер на десет на сто от заплата си.
- След изтичане на петнадесетата година от назначаването на дадено лице като съдия същото получава бонус в размер на петнадесет на сто от заплата си.<sup>148</sup>

По данни от доклад на Министерството на правосъдието за 2012 г. средната заплата на първоинстанционен съдия е била 2666 евро, а на върховен съдия - 3666 евро.

<sup>146</sup> Riigikohus - brozh2011

<sup>147</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_Estonia](http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Estonia), The economy today

<sup>148</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_professions-29-ee-maximizeMS-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-ee-maximizeMS-bg.do?member=1)







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### 3.3. *Забрани за дейност, отвод, дисциплинарна отговорност:*

Сред основните антикорупционни мерки, приложими към съдиите в Естония, са също: несъвместимост на съдийската професия с отделни дейности, като например депутатска дейност, членуването в политическия партия, търговска дейност и др. Допустима е преподавателската дейност. Конфликтът на интереси се наказва с глоба, уведомление до председателя на съда, носи се също и дисциплинарна отговорност.

Друга мярка с подобна насоченост е също отстраняването/отводът на съдия от дело. Основанията за отвод са сходни на тези в нашето право и са свързани със съмнения за безпристрастност, роднински връзки и т.н.

Съдията не може да иска, нито да приема подаръци или съгласие, или обезщетения, предоставяни на него/нея, или негови/нейни близки роднини, ако това може да окаже влияние, пряко или непряко, на безпристрастността и изпълнението на задълженията му. Съдиите трябва да се въздържат от политически и бизнес сбирки със страни и участници в производства, ако това може да накърни тяхната безпристрастност или да доведе до конфликт на интереси.

Съдиите подават декларации за икономически интереси, даващи информация за финансовото състояние и икономическа свързаност.

Предвидена е и дисциплинарна отговорност за неизпълнение или неправилно изпълнение на задължения; нарушение на правилата на анти-корупционната комисията, която действа към Парламента. Наказанията са порицание, глоба, санкция в размер на месечната заплата, намаляване на заплата или отстраняване от длъжност.<sup>149</sup>

### 4. Обучение на съдиите - анализ на съдебната практика:

Анализът на съдебната практика, който се използва в Естония е иновативна и ефективна практика. Той е изграден от обективни инструменти, които могат, в

<sup>149</sup> <http://www.oecd.org/corruption/acn/IstanbulJune2012ExpertSeminarProceedingsEN.pdf> -





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

допълнение към всички други методи, да се използват като източник на информация за идентифициране на нуждите от обучение на съдиите и за направата оценка на ефектът от обучението. Анализът на съдебната практика е процес на изучаване на съдебните решения (ако е необходимо, и на други съдебни документи) във всичките им аспекти, за да се идентифицират проблеми в унифицираното прилагане на законите от съдилищата. В хода на това изследване анализаторите установяват обхвата на проблемите, които съществуват в областта на прилагане на материални и/или процесуални норми.

Естонският анализ на съдебната практика се определя като уникален на етапа на развитието способ за повишаване ефективността на съдебната система и това може би се дължи на факта, че Естония има доста нов, но съвременен закон и следователно все още не е имала възможността да развие дълга традиция в областта на правните изследвания в университетите и другите научни институции.

Анализът може да бъде важен инструмент и управлението на съдилищата. Например, по време на анализ може да стане ясно, че в някои области определени видове производства отнемат значително повече време, отколкото в други. Такива констатации позволяват на управлението на съдилищата да вземат необходимите решения, за да се разпределят ресурсите по-внимателно и да се осигури подкрепа в случай на затруднение.

Изследователските теми произтичат от правната действителност: например, един съдия може да се обади на анализатор и да опише проблема, който е срещнал. Повечето теми се формират, при провеждането на национални или международни адвокатски конференции. Също така колегиите на Върховния съд често предлагат специални въпроси, които да бъдат разучени. И накрая, но не на последно място – самите анализатори често констатират проблеми, които трябва да бъдат проучени по-добре, тъй като те разглеждат по няколко съдебни решения всеки ден.

През 2006 г., анализът на съдебната практика е бил въведен като постоянна дейност във Върховния съд на Естония. От тогава са изготвени над 50 анализи,





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

издадени съответните сборници и публикувани множество статии в юридически списания, както и в списания за социалните науки.<sup>150</sup>

## **V. Добри практики в административното правораздаване: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури<sup>151</sup>**

### 1. Организация на дела и деловодна система:

Възможността за обжалване чрез интернет се предоставя от процесуалните закони. Тази възможност е налична, само когато жалбоподателят е в състояние да докаже своята самоличност чрез специално удостоверяване – с електронен подпис. Разчитането на електронен подпис изисква специални технически възможности, които всички съдилища в Естония притежават.

Естонското правителство си поставя за цел да събира и поддържа данни за съдебното производство (също и за досъдебно производство по наказателни въпроси) в цифров формат и за прилагане на е-файлова система за тази цел. Е-файл е цифрова информационна система, която позволява на страните да преглеждат наказателни, граждански, административни дела на различните етапи на производство, както и да виждат процесуалните действия и решения (и определения), които са предприети. Е-файлова система ([www.e-toimik.ee](http://www.e-toimik.ee)) е база данни, принадлежаща към системата на държавната информация, която е разработена от Министерството на правосъдието (Центъра за регистри и информационни системи е агенция в областта на администрацията на министерството, отговаряща за развитието на ИТ).

<sup>150</sup> Supreme Court of Republic of Estonia, Court Practice Analysis, Margit Vutt, PhD Tanel Kask

<sup>151</sup> Association of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=8](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=8), 2009 г.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Към 2009 г., Е-файлова система е била въведена за наказателното производство. Също така, в гражданския процес е възможно, чрез Е-файловата система, да се подават молби за прилагане на ускорена процедура за заповедно производство. Достъпът е гарантиран след потвърждаване на самоличността (чрез лична карта) само за тези съдебни дела, в които лицето е пряко ангажирано. **Проектът за въвеждането на Е-файлова система е актуален и за административното производство.**

Въпреки че Е-файлова система е все още в процес на въвеждане, съдилищата използват специална единна информационна система в ежедневната си работа от 2006 г. насам. Информационна система за съдебните решения (информационната система на съдилищата) съдържа всички решения на всички съдилища (тези, които са влезли в сила, както и тези, които все още не са влезли в сила, окончателните и предварителни решения и решенията от процедурно естество, съгласно описаното в предходния раздел).

Публикуване на съдебни решения по административни дела, които са влезли в сила, се регулира от Гражданско-процесуалния кодекс. Въз основа на искане на съответното физическо лице или по инициатива на съда, името на лицето, както и други лични данни налични в съдебното решение се заменят с инициали или други знаци, данните във връзка с държавни или местни правителствени агенции, юридически лица на публичното право, или друг публичен орган трябва да бъдат оповестени. Процесуалното право предвижда възможността да не се публикува решението в неговата цялост или да публикува само изводът от него. Съдът може да се въздържа от публикуване на съдебното решение, само ако решението съдържа чувствителни лични данни или ако публикуването на съдебното решение (като частично се скриват данните) може съществено да наруши неприкосновеността на личния живот на лицето.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 2. Намаляване на необходимото процесуално време за административните съдилища:

Много от административните дела са сложни и отнемащи време. Административните органи на съдебната власт, Министерството на правосъдието и самите съдии са допринесли за добра организация, така че да се поберат в периода от време, който се счита за разумен срок за произнасяне по административни дела в съдилищата.

**На 1-ви януари 2006 г. е осъществена териториалната реформа на първоинстанционните съдилища (включително административните съдилища). Обединени са предишните четири първоинстанционни административни съдилища в две. Тези промени в администрацията на съдилищата, значително облекчават потокът от дела към административния съд в Талин и намаляват средната продължителност на административните съдебни производства в първоинстанционните съдилища (от 172 дни през 2006 г. на 123 дни през 2008 г).**

Законодателството не предвижда специфична компенсация, която се присъжда за загуби, причинени от прекомерното забавяне на съдебните решения или за настъпването на края на разумното време за решаването. Има няколко процедурни метода, предвидени за мониторинг на продължителността на производството. Например, ако административен съд отложи заседанието/решаването на въпрос за период, по-дълъг от три месеца, без съгласието на страните, някоя от тях може да подаде жалба срещу решението, на основание, че решението се отлага за необосновано дълъг период от време. Решение на окръжния съд относно такава жалба за бавност не подлежи на обжалване пред Върховния съд.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## VI. Анализ на приложимостта на идентифицираните добри практики в административното правораздаване в Република България

### 1. Идентифицирани проблеми в конкретната държава, сходни с тези в България, успешно преодолені с прилагане на съответните добри практики:

От възстановяването на независимостта си Естония се е доказала като добър реформатор. Съдебната реформа е част от процеса по възстановяване на демократизма и независимостта в държавата. В хода на реформиране на съдебната си система, тази малка държава се е сблъскала с проблеми, характерни и за националната съдебна система и в частност за административното правосъдие. Сред тези проблеми са големият обем дела, недостигът на съдии, неефективност - дължаща се на структурата на съдебната система, преминаването към нов правен ред, който води до повишаване на съдебните производства, както и трудности при въвеждането на нови закони.

Извън идентифицираните по-горе добри практики, съществени фактори, които са повлияли на решаването на проблемите в съдебната система, са законодателните промени и реструктурирането на административните съдилища, чрез обединяването на административните съдилища в два специализирани първоинстанционни органа.

### 2. Възможност за приложимост на практиките в българското административно правораздаване:

#### *A. Електронен достъп до правосъдие*

##### *2.1. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

Несъмнено, ключовото предимство на Естония е развитието на електронните услуги във всяка сфера на обществения живот. Естония е лидер в областта на електронното правителство - **личната карта** на всеки естонец не само го





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

идентифицира във физическия свят, но и работи в електронна среда, позволявайки на хората да имат достъп до почти всяка електронна услуга. Неслучайно именно там е развит и електронният достъп до правосъдие - държавата е начело в класацията на Европейската комисия за ефективно правосъдие (EU Justice Scoreboard) по данни за 2013 г. по показателя „електронна комуникация между съдилищата и страните”. Възможността за електронно обжалване на актове и подаване на документи, както и достъпът до съдебни актове и дела в електронна система съкращава технологичното време за някои процесуални действия и улеснява достъпа до правосъдие. Въвеждането на такъв тип услуги в структурата на ВАС и въобще в съдилищата в България изисква наличие на специализирана техническа обезпеченост, която към момента е в процес на развитие – в ход е проектът за „Създаване на надеждна среда за обмен на данни и комуникация между административните съдилища в Република България и създаване на единна деловодно-информационна система /ЕДИС/ за внедряване в административни съдилища в Република България”, като стъпката към преминаване на електронно обслужване в съдебната система у нас е направена.

## *2.2. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Ефектът от прилагането на подобна практика безспорно би бил положителен – въвеждането и ще доведе до съкращаване на времето за процесуални действия на съда и страните и ще повлияе за намаляване на продължителността на производствата.

## ***Б. Въвеждане на анализ на съдебната практика***

### *2.5. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:*

По отношение на прилагането на анализа на съдебната практика, използван в Естония са очертани предпоставките за успешен старт на такъв проект, а именно: 1) добри анализатори; 2) добра база данни с решенията на съдилищата, от която да се избира, събира и проучва материал за анализите; 3) добра комуникация между анализаторите и съдиите. Въвеждането на подобна практика е свързано с допълнителни разходи, които, в зависимост от мащаба на проекта, могат да са







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

значими, а също така реализацията изисква и намиране на квалифицирани и опитни анализатори.

### *2.6. Оценка на ефекта от прилагането на конкретна практика:*

Анализът на съдебната практика дава възможност на всички съдии, да получат информация за съдебната практика и да разберат как колегите им тълкуват определени норми и как те на практика стигат до решенията си. Това от своя страна би спомогнало за развитието на непротиворечива съдебна практика и за по-голяма ефективност при решаване на делата.

### *Г. Други:*

По-голяма част от идентифицираните практики общо за естонската съдебна система са приложими и у нас, като например ограниченията и изискванията за съдийската дейност, правилата за отвод, медиацията, която в Естония е приложима само за граждански дела, отчетните доклади за дейността на съдилищата и др.

## **VII. Изводи**

Въз основа на събраната в хода на анализа информация безспорно се налага изводът, че естонската съдебна система, в частност системата на административното правораздаване, е добре функционираща, но и млада съдебна система. Тя се е развивала динамично в условията на значителни промени в социално-политически аспект, но е достигнала челни позиции сред държавите в Европейския съюз по някои съществени показатели, сред които са средната продължителност на времето за разглеждане и решаване на дела, прозрачност, имплементиране на европейското право и др. За целите на обществената поръчка, не може да се извлече в максимална степен ползата от работна визита в тази държава, независимо от сходството в съдебните ни системи, поради няколко обективни фактори:





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- със своето население, 6 пъти по-малко от населението на България, потребностите на естонското правосъдие са съвсем различни. Мащабите на тази малка държава са определящи и за малкия брой съдии и съдилища, които изискват съвсем различен ресурс на управление и администриране;
- Естония няма специализиран върховен съдебен орган за разглеждане на административни дела. Наличието на административна камара в рамките на общия върховен съдебен орган е индикатор, че потребностите на административното правораздаване не могат да се сложат на единна база с тези в България. Формирането на система на административното правосъдие се отчита именно като едно от постиженията на съдебната реформа;
- естонската икономика се смята за отличничка в Европа, благодарение на строгата си бюджетна дисциплина, което неминуемо дава своето отражение и върху средствата за правосъдие.

С оглед на изложеното по-горе, оценката ни за идентифицираните добри практики е, че същите са приложими у нас, но към момента не са налице необходимите условия и ресурси за безпроблемното им прилагане.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## Република Полша



### I. Социално-исторически контекст

Полша е парламентарна република с демократично управление. Населението на страната е 38,1 милиона, като територия ѝ е разделена на 16 провинции, всяка от които има собствен парламент.

Развитието на модерната съдебна система на Република Полша започва през 1918 г., когато страната възстановява своята независимост след продължителен период на разделение, по време, на който различни части от територията ѝ са подчинени на Прусия, Руската империя и Хабсбургската австрийска империя. Първата конституция на свободна Република Полша е приета на 17 март 1921 г. и предвижда създаването на справедлива съдебна система, която да позволява разглеждането на всички правни спорове на най-малко две инстанции. В сферата на административното правораздаване такава се създава единствено в частта на Полша, която е била под Пруска власт, тъй като там вече съществуват административни съдилища на областно ниво. От съществено значение е обособяването на специализиран съд, наречен Административен трибунал, който бил подчинен единствено на закона. Опитът в административното правораздаване, натрупан по време на неговата дейност, служи като модел при създаването на първите административнопроцесуални разпоредби в периода между двете световни войни.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

През периода на участието на Полша в Източния блок (от 22.07.1944 г.) се утвърждава идеята за липсата на необходимост от съществуването на специализирани административни съдилища, тъй като утвърждаването на комунизма като водещо социално-политическо движение в страната изключва възможността за възникване на правни спорове между административните органи и гражданите. В тази връзка, развитието на административните съдилища бива прекъснато, като създадените дотогава спират да правораздават.

Системата на административното правосъдие е възстановена почти 40 години по-късно със създаването на Върховния административен съд (ВАС) във Варшава през 1980 г. През първите години от съществуването си, ВАС правораздава като първа инстанция по административноправни спорове, като неговите правомощия и дейност биват изрично определени в приетия през 1995 г. Закон за Върховния административен съд.

Разпадането на Източния блок води до началото на нови политически процеси в Полша, а именно – превръщането на страната от комунистическа държава в капиталистическа република с демократично управление. Настъпилата в страната тежка икономическа криза налага осъществяването на реформи, които да подпомогнат нейното икономическото и социално развитие. В тази връзка, още през 1989 г. започва бързо развитие на частния сектор.

На преден план излиза необходимостта от закрепване на предвидените политически, социални и икономически промени в модерни нормативни актове. В тази връзка, на 2 април 1997 г. се приема нова Конституция на Република Полша, акцентираща върху защитата на човешките права, демократичното управление и справедливата съдебна система, която да позволява разглеждането на всички правни спорове на най-малко две инстанции. Към онзи момент подобна съдебна система не е била изградена единствено по отношение на административното правосъдие. В тази връзка през 2002 г. са приети няколко нови закона, уреждащи правомощията и дейността на административните съдилища, а именно: Закон за системата на





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

административните съдилища и Закон за административното производство, в сила от 1 януари 2004 г. Съгласно техните разпоредби в Полша следва да се създадат първоинстанционни административни съдилища, в чиято юрисдикция да попадат всички правни спорове, разглеждани до момента от Върховния административен съд. След създаването им Върховният административен съд започва да правораздава като по-висша инстанция, пред която могат да се обжалват за законосъобразност решенията на първоинстанционните административни съдилища. Благодарение на тези промени в правната уредба, за период от 10 години Република Полша успешно утвърждава авторитета си пред останалите европейски държави като модерна държава с демократично управление, която осигурява правна сигурност на гражданите си и гарантира защитата на човешките права.<sup>152153</sup>

## II. Структура на съдебната система

Структурирането на съдебната система проявява значителни сходства със структурата в България.

Управленско-административните функции се осъществяват от специализиран орган за управление на съдебната власт, наречен Национален съдебен съвет. Той е учреден през 1989 г. и се състои от 25 (двадесет и пет) члена, а именно: първият председател на Върховния съд, председателят на Върховния административен съд, представител на президента, определен лично от него, Министъра на правосъдието, десет съдии от първоинстанционните съдилища, двама съдии от Върховния съд, двама съдии от административните съдилища, един съдия от военен съд, четирима депутати, избрани от Сейма (долната камара на парламента), и двама сенатори, избрани от Сената. Основна отговорност на Националния съдебен съвет е да

<sup>152</sup> Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – and overview, Andrzej SKOCZYLAS, Mariusz SWORA; webpage: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>

<sup>153</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union's website: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=20](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=20)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

гарантира независимостта на съдиите и правосъдието. В тази връзка, той представя становища по отношение на нормативните актове, които се отнасят до лицата, заемщи съдебни длъжности и приема на резолюции във връзка с въпроси, отправени към Конституционния съд, които засягат независимостта на съдилищата и съдиите. В допълнение на това, Националният съдебен съвет приема каталози на етичните правила, които следва да бъдат спазвани от съдиите и следи тяхната дейност. В качеството си на орган на управление на съдебната власт, Националният съдебен съвет има съществена роля в процедурата по назначаване и повишаване на съдиите. Той оценява кандидатите за съдебни длъжности и отправя предложение за назначаването им към президента, който следва да издаде окончателния акт за назначаване на дадено лице на определена съдебна длъжност.

Органите, натоварени с правораздавателни функции са общи съдилища (апелативни, окръжни и районни), административни съдилища, включително Върховен административен съд, военни съдилища, Върховен съд, Конституционен съд и Държавен съд. В правомощията на общите съдилища е включено задължението за поддържане на поземлени и ипотечни регистри, както и регистър на залозите, национален регистър на съдилищата и национален съдебен регистър. Посочените дейности се осъществяват от т. нар. асоциирани съдии - държавни служители, които се занимават с производства, свързани с молби за регистрация в Поземления регистър, Регистъра на обезпеченията и Националния съдебен регистър.<sup>154</sup>

Водещите източници на правна уредба на съдебната власт в Полша са Конституцията от 1997 г., Закон за организацията на съдилищата, Закон за Върховния административен съд, Закон за административното производство и др. Йерархията на съдилища в Република Полша може да се представи схематично по следния начин<sup>155</sup>:

<sup>154</sup> Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – and overview; webpage: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>

Европейски портал за електронно правосъдие; website: [https://e-justice.europa.eu/content\\_specialised\\_courts-19-pl-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-pl-bg.do?member=1)

The World Law Guide – Courts and cases in Poland; website: <http://www.lexadin.nl/wlg/courts/nofr/eur/lxctpol.htm>

<sup>155</sup> European Judicial Network in civil and commercial matters; website: [http://ec.europa.eu/civiljustice/org\\_justice/org\\_justice\\_pol\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_pol_en.htm)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### Върховен съд

Осъществява съдебен надзор върху решенията на всички общи съдилища и военните съдилища и гарантира съгласуваност при тълкуването на законите и съдебната практика

Върховният съд се състои от четири отделения:

1. Гражданско отделение
2. Наказателно отделение
3. Отделение по трудово, социалноосигурително право и обществени въпроси
4. Военно отделение



### Апелативни съдилища

Всеки апелативен съд се състои от три отделения:

1. Гражданско
2. Наказателно
3. Отделение по трудово и социално – осигурително право

### Военни съдилища

Разглеждат правни спорове, свързани с престъпления, извършени от войници на активна служба, граждански лица, служители във военните единици, и военнопленници



### Окръжни съдилища

Действат като апелативни съдилища или съдилища от първа инстанция при определени дела

Всеки окръжен съд се състои от шест отделения:

1. Гражданско
2. Наказателно
3. Отделение по трудово право
4. Отделение по социално – осигурително право
5. Отделение по търговско право
6. Отделение за налагане на принудително изпълнение



### Районни съдилища

Действат като съдилища от първа инстанция

Всеки районен съд се състои от шест отделения:

1. Гражданско
2. Наказателно
3. Отделение по трудово и социално – осигурително право
4. Отделение по семейно право и право, отнасящо се до непълнолетните лица
5. Отделение „Имотен регистър”
6. Отделение по търговско право







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**Административното правораздаване** в Полша се осъществява на две инстанции – обикновени административни съдилища и Върховен административен съд. Правомощията на административните съдилища са определени в Конституцията. Като цяло, административните съдилища осъществяват съдебен контрол върху дейността на административните органи. Те разглеждат множество правни спорове, включително жалби срещу: общи и индивидуални административни актове; различни актове в сферата на публичната администрация, които се отнасят до правата и задълженията на гражданите, произтичащи от закона; местни нормативни актове, издадени от органите на местното самоуправление; укази, издадени от органите на местното самоуправление и техните звена, отнасящи се до материя, попадаща в сферата на публичната администрация; актове, издадени при надзор на дейността на органите на местното самоуправление; неоснователно бездействие на административните органи, както и други правни спорове между различни органи. Анализирайки постоянно разширяващия се каталог от актове, подлежащи на обжалване пред административните съдилища, някои учени предупреждават, че се нарушава баланса на съдебната защита и ефективност. Въпреки сериозните аргументи, изложени от тях, въпросът за ограничаване на юрисдикцията на тези съдилища никога не е разглеждан, тъй като се твърди, че упражняването на съдебен контрол върху широк спектър от административни актове осигурява по-добра защита на правата на гражданите в една демократична държава.

Подобно на българския, Върховният административен съд в Полша е натоварен със задачата да надзирава обикновените административни съдилища в сферата на правораздаването в рамките, определени от закона. В дейността му е включено осъществяването на преценка за законосъобразност по отношение на решенията на първоинстанционните съдилища, приемането на тълкувателни решения по въпроси, предизвикващи противоречия в съдебната практика и произнасяне по спорове за компетентност между различни административни органи. Тълкувателните решения на ВАС са задължителни за всички административни съдилища. Всички

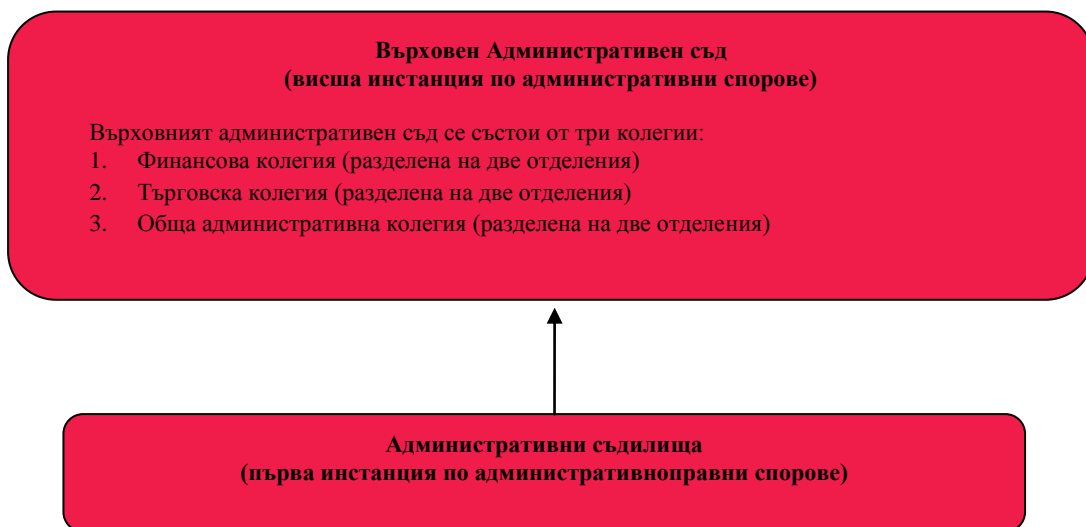


административни съдилища в Полша имат право да сезират Конституционния съд при съмнение за противоречие на нормативен акт с акт от по-висша степен в нормативната йерархия.

Представител и ръководител на дейността на Върховния административен съд е неговият председател, който се назначава от Президента за период от шест години, по предложение на Общото събрание на съдиите. Всяко отделение на съда се ръководи от заместник – председател, назначен от председателя. Общата оценка на дейността на всички съдилища в Република Полша осъществява Министерството на правосъдието.

Отличителна черта на административното правораздаване в Република Полша е неговата независимост. Административните съдии се назначават на длъжност от полския президент по предложение на Националния съдебен съвет.<sup>156</sup>

Йерархията на административните съдилища в Република Полша може да се представи схематично по следния начин:



<sup>156</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union's website: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=20](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=20)  
Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – and overview; webpage: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>

### III. Статистически данни

#### 1. Финансови средства:

1.1. *Общият годишен бюджет на съдилищата и бюджетът по различни пера за 2010 г. е бил както следва:*<sup>157</sup>

Бюджет на съдилищата	Бюджет (в евро)	Бюджет на глава от населението (в евро)	% от общите държавни разходи
ОБЩ годишен бюджет, предназначен за функционирането на всички съдилища	1 365 085 000	35.7	0.85%
Годишен бюджет, разпределен за заплати	894 463 000	23.4	0.56%
Годишен бюджет, разпределен за поддръжка на съдебни сгради	68 961 000	1.8	0.04%
Годишен бюджет, разпределен за изграждане на нови съдебни сгради.	42 381 000	1.1	0.03%

По данни за 2013 г. бюджетът за съдилищата в Полша е бил малко под 40 евро на глава от населението. За сравнение, този на България е бил двойно по-малко на глава от населението.<sup>158</sup>

1.2. Приходът в бюджета на Република Полша *от такси, заплащани на съдилищата* за 2010 г. е бил около 530 милиона евро.<sup>159</sup>

<sup>157</sup> CEPEJ: The European commission for the Efficiency of justice – Scheme for evaluating judicial systems 2011, country: Poland; website: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland_en.pdf)

<sup>158</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-288\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-288_en.htm)

<sup>159</sup> CEPEJ: The European commission for the Efficiency of justice – Scheme for evaluating judicial systems 2011, country: Poland; website: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland_en.pdf)



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 2. Съдебна статистика:

### 2.1. Брой магистрати:

В Полша има няколко категории съдии:

**Професионалните съдии** се назначават от полския президент по предложение на Националния съдебен съвет.

Те са независими, като тяхната независимост се гарантира от съдебния имунитет и дисциплинарната им отчетност пред техните професионални организации, които са апелативните съдилища на първа инстанция и Върховния съд на втора инстанция.<sup>160</sup>

**Непрофесионалните съдии** в окръжните и районните съдилища се избират от общинските съвети в рамките на компетентността на тези съдилища и упражняват независимо своите правомощия.

Непрофесионалните съдии от окръжните съдилища се назначават от председателите на апелативните съдилища и разглеждат дела от трудовото и социалноосигурителното право в съдилищата от съответната инстанция. Като цяло непрофесионалните съдии нямат право да председателстват съдебен процес или заседание.<sup>161</sup>

**Асистентите на съдиите (помощник-съдии)** подпомагат дейността на професионалните съдии.<sup>162</sup>

През 2009 г. се прекратява института на младшите съдии, като възможностите за заемане на съдебна длъжност стават отворени и за заинтересовани лица, които упражняват други юридически професии (юрисконсулти, нотариуси и др.)<sup>163</sup>

<sup>160</sup> Европейски портал за електронно правосъдие: Юридически професии – Полша; website: [https://e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_professions-29-pl-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-pl-bg.do?member=1)

<sup>161</sup> Европейски портал за електронно правосъдие: Юридически професии – Полша; website: [https://e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_professions-29-pl-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-pl-bg.do?member=1)

<sup>162</sup> International Bar Association: How to qualify as a lawyer in Poland; website: [http://www.ibanet.org/PPID/Constituent/Student\\_Committee/qualify\\_lawyer\\_Poland.aspx](http://www.ibanet.org/PPID/Constituent/Student_Committee/qualify_lawyer_Poland.aspx)

<sup>163</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)



По данни за 2013 г. на 100 000 жители в Полша се падат малко над 30 съдии, като разликата по този показател с България е съвсем малка – при нас на същата част население се падат 30 съдии.<sup>164</sup>

Към 2012 г. в Република Полша е имало приблизително 9 900 професионални съдии.<sup>165</sup>

По-долу са дадени данни за броя на съдиите и персонала към 2010 г.<sup>166</sup>

Професионални съдии	10 625
Непрофесионални съдии за 2010 г.	22 076
Асистенти на съдиите	20 283
Допълнителен персонал, извън магистратите, включващ асистенти	25 460

2.2. Брой регистрирани случаи – приключени дела, входящи дела, приключили производства:

2.2.1. Общите данни за всички съдебни производства и съдилища, към 31.12.2010 г. са както следва:

	Висящи дела към 31.12.2010 г.	Входящи дела	Приключени дела
Общ брой дела	1 504 852	10 432 065	10 321 013
Граждански и търговски дела	652 645	3 824 148	3 704 717
Изпълнителни дела	162 791	1 422 749	1 383 667

<sup>164</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-288\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-288_en.htm)

<sup>165</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)

<sup>166</sup> /Poland\_en.pdf



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Дела, свързани с вписвания в имотния регистър	287 462	3 135 852	3 299 519
Дела, свързани с вписвания в търговския регистър	20 889	564 172	567 840
Административни дела	21 267	67 830	64 121
Наказателни дела	266 253	1 111 772	1 009 599
Други дела (напр. по несъстоятелност)	93 545	305 542	2 910

2.2.2. Данни за административни дела към 31.12.2010 г. във Върховния административен съд:

Висящи дела към 31.12.2010 г.	Входящи дела	Приключени дела
14 322	15 642	11 747

Общият брой заведени посреднически процедури за разрешаване на правни спорове през 2010 г. в Република Полша е възлизал на 14 782 процедури.

Броят на заведените административни дела се покачва със средно 1,8% на година. Така например от 63 260 дела през 2006 г. се е покачил на 67 830 дела през 2010 г.<sup>167</sup>

<sup>167</sup> CEPEJ: The European commission for the Efficiency of justice – Scheme for evaluating judicial systems 2011, country: Poland; website: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland_en.pdf)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### 2.3. Средно време между подаване на жалба и постановяване на решение<sup>168</sup>:

	Година	Всички дела, с изключение на наказателните (в дни)
Първа инстанция	2006	79
	2008	58
	2010	49
Втора инстанция	2006	62
	2008	53
	2010	76
Касационна инстанция	2006	82
	2008	193
	2010	327

Средното време за решаване на граждански и търговски спорове в полските съдилища по данни от 2013 г. е било малко под 200 дни, като по този показател сред страните – членки Полша се нарежда приблизително на пето място, заедно с няколко други европейски държави – Германия, Дания и Швеция, които имат сходни показатели.<sup>169</sup>

#### 2.4 Други статистически данни:

- В периода от 2008 г. до 2010 г. броят на дисциплинарните производства срещу прокурори в Република Полша се е увеличил с 86,21 %. Според голяма част от магистратите коментираното увеличение се дължи на все по-широкото приложение на досъдебните производства, които се провеждат от прокурори.

<sup>168</sup> CEPEJ: The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, Complied Report, 15.01.2013

<sup>169</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-288\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-288_en.htm)







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- Брутната годишна заплата на първоинстанционен съдия в Република Полша за 2010 г. е възлизала на 20 736 евро.
- Брутната годишна заплата на върховните съдии в Република Полша за 2010 г. е възлизала на 57 650 евро.
- В периода от 2008 до 2010 г. размерът на брутната годишна заплата на първоинстанционните съдии в Полша се е увеличил с 36.52 %, а този на брутната годишна заплата на върховните съдии – с 31.54 %.
- Общият брой регистрирани медиатори в Република Полша за 2010 г. е бил 2 470 души.<sup>170</sup>

#### **IV. Добри практики в съдебната система: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

##### **1. Организация на дела и деловодна система:**

###### *1.1 Срокове за постъпване и движение на жалбите:*

С цел осъществяване на контрол върху продължителността на производствата, законодателството на Република Полша задължава заинтересованите страни да представят без необосновано закъснение всички факти и доказателства по делото.<sup>171</sup>

В правомощията на председателя на всеки съд е включено осъществяването на текущ и периодичен контрол на съдебните процедури, включващ проучване на отделни случаи от гледна точка тяхната продължителност.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> CEPEJ: The European commission for the Efficiency of justice – Scheme for evaluating judicial systems 2011, country: Poland; website: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland_en.pdf)

<sup>171</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)

<sup>172</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

*1.2. Срокове за насрочване, разглеждане и произнасяне по делата, срокове за изготвяне на мотиви:*

Значителното увеличаване на броя правни спорове, заведени пред съдилищата в Република Полша, налага осъществяването на контрол върху продължителността на производствата, като се следи за спазването на разумен срок за произнасяне по делата. Само по себе си, законодателството на Полша не определя края на разумното време за продължителност на един съдебен процес, тъй като същото е поставено в пряка зависимост от правната и фактическа сложност на конкретното дело. С цел осъществяване на контрол върху продължителността на производствата през 2004 г. е приет закон, според който, всяка от заинтересованите страни по делото може да подаде жалба пред по-висша съдебна инстанция, в случай че според нея е налице неоснователно забавяне на произнасянето на съда. По-висшата съдебна инстанция е задължена да се произнесе по въпросите, засегнати в жалбата, в срок от 2 (два) месеца от подаването ѝ. В случай че жалбата бъде уважена, съдът следва да даде инструкции за отстраняване на установените нарушения и да определи срок за произнасяне по даденото дело. Предвижда се и налагането на парични санкции на органа, чието произнасяне е неоснователно забавено. Размерът на посочените санкции варира от в 500 до 5 000 евро.

С оглед на факта, че в основата на всички правни спорове за неоснователно забавяне на производството стои правораздавателен орган, законодателството на Република Полша предвижда съдебната такса, заплатена от жалбоподателя за завеждане на делото пред по-висша инстанция да му бъде върната в цялост, независимо от това дали жалбата му е уважена или отхвърлена от компетентния съд.<sup>173</sup>

<sup>173</sup> Council of Europe, 1077 Meeting, 24 February 2010, GUIDE TO GOOD PRACTICE; website: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM%282010%294&Language=lanEnglish&Ver=add1&Site=COE&BackColorInternet=DBD CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### 1.3. Достъп до делата:

С цел осигуряване на прозрачност в работата на съдилищата, в Република Полша е предвидено публикуването на съдебните решения на интернет платформа (<http://www.referendarz.pl/>), която е публично достъпна. Системата е въведена на 01.10.2007 г., като решенията, постановени преди тази дата, също са въведени в нея. Предвижда се задължително публикуване на всички решения на Конституционния съд и на Върховния административен съд, както и на избрани решения на Върховния съд. Пълната версия на съдебното решение се публикува на уебсайта веднага след като съдиите подпишат обосновката. С цел улесняване на работата на професионалистите и анализирането на съдебна практика сайтът предоставя възможност за търсене на съдебни решения по сходни теми.

Според чл. 42 от Закона за организацията на административните съдилища, **председателят на Върховния административен съд е задължен да следи за публикуването на съдебните решения.** По-подробни правила в тази връзка се съдържат в Наредбата на председателя на Върховния административен съд, която изисква създаване на централна база данни на съдебните решения и информация за делата на административните съдилища, както и осигуряване на достъп до тези решения на посочената интернет страница. С оглед на гореизложеното, на уебсайта на съда (<http://www.nsa.gov.pl/>) могат да бъдат намерени и всички решения на първоинстанционните административни съдилища.<sup>174</sup>

С цел осигуряване на прозрачност в работата на съдилищата, към всеки съд в Република Полша е създаден специализиран отдел за информация, който позволява на заинтересованите страни да направят справка относно статуса на дадено дело на място.<sup>175</sup>

<sup>174</sup> Европейски портал за електронно правосъдие – Съдебна практика на държавите – членки; website: [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_case\\_law-13-pl-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_case_law-13-pl-bg.do?member=1)

език)

<sup>175</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:

След приемането на Закона за административното производство, влязъл в сила през 2004 г., в Република Полша започва да се прилага посредническата процедура (медиацията) за решаване на правни спорове от всякакъв характер. Медиацията е доброволен процес и провеждането ѝ не е задължително за заинтересованите страни. Въпреки това, същата е предпочитана поради факта, че предлага възможност за по-бързо и финансово по-изгодно решение на възникналия правен спор. Посредническа процедура може да бъде проведена както извънсъдебно, така и след започване на съдебното дело.

Таксите за провеждане на процедурата са различни в зависимост от етапа на иницирането ѝ. В случай, че след завеждането на дело страните постигнат съгласие чрез медиация, съдът им връща  $\frac{3}{4}$  от вече платената съдебна такса. В допълнение на това, съдебната медиация може да е иницирана от съдия или прокурор. Така например, по време на разглеждането на гражданскоправни спорове или бракоразводни дела, съдиите могат да насочат страните към медиатор, в случай че приемат, че провеждането на посредническа процедура може да доведе до постигане на по-задоволителни резултати. За провеждане на медиация по висящи дела е необходимо изричното съгласие на страните, тъй като законът предвижда възможност за всяка заинтересована страна да спре процеса чрез възражение на предложението за медиация в период от седем дни от съдебното предложение.

В случай на извънсъдебно провеждане на посредническа процедура, медиаторът сам определя цената на процедурата. При провеждането на посредническата процедура заседанието се ръководи от неутрално трето лице, наречено медиатор, чиято цел е да подпомогне преговорите между страните, като мотивира постигането на съгласие. През 2005 г. Съветът за алтернативни методи за закона разрешаване на конфликти и спорове приема Етичен кодекс на медиаторите, стандарти за провеждане на посреднически процедури и стандарти за обучение на





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

медиатори. При инициирането на процедурата, медиаторът следва да изготви доклад, в който уточнява мястото и времето на провеждането на заседанието, имената и адресите на страните и резултатът от медиацията. Ако по време на медиацията страните достигнат консенсус, това следва да бъде включено в доклада и удостоверено с техните подписи.<sup>176</sup>

След провеждане на посредническата процедура, изготвеният от медиатора доклад се представя пред компетентния съд. Съдът може да одобри доклада или да го отхвърли, в случай че в него се констатират вътрешни противоречия, неясноти или противоречия със закона. Веднъж одобрени от съдия, условията, за които са се договорили страните по време на медиацията, стават обвързващи за тях. С цел защита на законните права на страните, законът предвижда със започване на медиацията да се прекъснат всички давностни срокове, като, в случай че медиацията е неуспешна, посочените срокове продължават да текат от датата на прекъсването.

### 3. Бобра с корупцията –критерии за отчетност, антикорупционни мерки:

Основните ценности и етични принципи на правораздаването в Република Полша са законоустановени. Според тях всеки един съдия трябва да осъществява дейността си в съответствие с клетвата, положена при встъпването му в длъжност, като защитава професионалното си достойнство и избягва всякакви действия, които могат да доведат до основателни съмнения в неговата безпристрастност. Посочените задължения са разширени в приетия от Националния съдебен съвет „Сборник за професионалната етика на съдиите”. Той е изготвен на 19 февруари 2003 г., след осъществяване на консултации със съдии от Върховния съд, Върховния административен съд и общите съдилища, и е приет под формата на резолюция. Доколкото коментираният сборник не може да обхване всички аспекти от

<sup>176</sup> Using Mediation in Poland to resolve civil disputes: A short assessment of Mediation Usage from 2005 to 2008 by Silwester Pieckowski; website: [http://www.chadbourn.com/files/Publication/f113216c-8a28-4bfa-8f96-01cb003e0bf2/Presentation/PublicationAttachment/28698749-c9f6-43e4-acdc-72b8f6356007/Dispute%20Resolution%20Journal\\_Pieckowski%2012-033.pdf](http://www.chadbourn.com/files/Publication/f113216c-8a28-4bfa-8f96-01cb003e0bf2/Presentation/PublicationAttachment/28698749-c9f6-43e4-acdc-72b8f6356007/Dispute%20Resolution%20Journal_Pieckowski%2012-033.pdf)  
Mediate.com – Mediators, Arbitrators & Everything ADR; website: <http://www.mediate.com/articles/wrobela2.cfm>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

евентуалното поведение на съдиите, се предвижда при необходимост текстът му да бъде допълван чрез нови резолюции на Националния съдебен съвет. Контрол върху спазването на етичните принципи се осъществява от Постоянен съвет по дисциплинарните въпроси по отношение на съдиите, към Националния съдебен съвет, Министъра на правосъдието и председателите на апелативните и окръжните съдилища. Посочените органи имат право да изискат вземане на мерки за налагане на дисциплинарна отговорност, както и да подават жалби срещу решения на дисциплинарен съд (включително да следят хода на производствата).<sup>177</sup>

Съдиите в Република Полша нямат право да приемат допълнителни подаръци и добавки, които могат да бъдат приети като опит за нарушаване на тяхната независимост и безпристрастност. Спазването на този принцип е задължително и за членовете на техните семейства.<sup>178</sup>

Съдиите в Република Полша са задължени да избягват лични контакти със заинтересовани страни, тъй като те могат да предизвикат съмнения относно тяхната безпристрастност и да подронят престижа и доверието в съдебната система. Спазването на този принцип е задължително и за членовете на техните семейства.<sup>179</sup>

Съдиите в Република Полша имат законоустановено задължение да представят годишни декларации за имущественото си състояние до 31 март всяка година. Такива декларации се представят също и при назначаването им на длъжност и при пенсионирането им. Те се предават на председателя на компетентния апелативен съд, като председателите на апелативните съдилища са длъжни да представят декларациите, попълнени от тях, на Националния съдебен съвет. В апелативните съдилища са създадени специални съвети, които разглеждат декларациите. В тях участва председателят на съда и петима негови членове, избрани с тайно гласуване за период от три години. Декларациите на единадесетте председатели на апелативните

<sup>177</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)

<sup>178</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)

<sup>179</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

съдилища и двамата председатели на окръжните военни съдилища се разглеждат от специален Фискален съвет към Националния съдебен съвет. Посочените органи осъществяват проверка относно коректното попълване на годишните декларации и различията им с тези, представени предходната година. Крайният срок за извършване на тази проверка е до 30 юни всяка година, като след приключването ѝ копия от всички декларации се предават на компетентната данъчна служба за последващ контрол. Данъчните служби преглеждат декларираната информация, като я съпоставят с годишните данъчни декларации на съдиите и имат право да търсят допълнителна информация от източници като нотариални документи и имотни регистри. Не се допуска изискване на информация от кредитни институции, освен за конкретен съдия, срещу който е започнато официално производство. След осъществяване на тази последваща ревизия се изготвя доклад, който остава в данъчната служба. В случай че е установено съществено нарушение за него се информират прокуратурата или дисциплинарните органи. Те могат да инициират допълнителна ревизия на декларираната информация и евентуално налагане на санкции. Следва да се отбележи, че за допускане на нарушения при попълването на декларациите си за имуществено състояние съдиите носят единствено дисциплинарна отговорност.<sup>180</sup>

Съдиите в Република Полша нямат право да разглеждат дела, в които заинтересована страна е техен съпруг/а, роднина по права или съребрена линия, включително чрез осиновяване, настойничество или попечителство, или в случаите, когато съдията е бил адвокат или юрисконсулт на една от страните по делото или е ръководил посредническа процедура, проведена преди разглеждане на делото. При наличие на някоя от посочените предпоставки всеки съдия е длъжен да откаже разглеждане на конкретния правен спор. Възможно е, при съмнение за безпристрастност, някоя от заинтересованите страни да даде предложение за

<sup>180</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

оттеглянето на съдията по делото. При неспазване на тези задължения съдиите носят дисциплинарна отговорност.<sup>181</sup>

Съдиите в Република Полша нямат право да заемат длъжности и да упражняват други професии, които могат да попречат на независимото осъществяване на тяхната дейност и да станат причина за съмнения по отношение на тяхната безпристрастност. В тази връзка е изрично забранено съдиите да членуват в политически партии, да участват в управлението или одита на търговски дружества, да притежават повече от 10 % от акциите в търговски дружества, да осъществяват функциите на управител, да ръководят собствен бизнес или да дават консултации като адвокати във връзка с подобни дейности. Посочените ограничения следва да бъдат съблюдавани както от действащите, така и от пенсионираните съдии. В случай че даден съдия има желание да упражнява друга дейност, той следва да уведоми председателя на съда, в който работи (или ако самият той е председател – Министърът на правосъдието). При разглеждане на молбата му се осъществява оценка относно възможността осъществяването на конкретната длъжност да попречи на неговата независимост и безпристрастност и се взема решение.<sup>182</sup>

Република Полша отделя значителна част от бюджета си за осигуряване на добри работни условия и адекватни възнаграждения на съдиите. Въведена е практика за постепенно увеличаване на заплатите с повишаването на опита на съдиите и развитието на тяхната кариера. Така например, според статистика, изготвена през 2010 г., брутно месечно възнаграждение на върховен съдия в Република Полша е възлизало на около 4 800 евро и е надвишавало с над шест пъти средната работна заплата в страната.<sup>183</sup>

По данни от 2012 г. годишната стартова заплата на съдия е била приблизително 19 200 евро, докато заплатата на съдия от апелативната инстанция, достигнал най-

<sup>181</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)

<sup>182</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)

<sup>183</sup> CEPEJ: The European commission for the Efficiency of justice – Scheme for evaluating judicial systems 2011, country: Poland; website: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Poland_en.pdf)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

високата степен на повишението си, е варирала между 38 736 евро и 49 728 евро. Заплатата на съдия от Върховния съд е била приблизително 57 600 евро.<sup>184</sup>

Съдиите разполагат с допълнителни придобивки, сред които са възможност за заеми при преференциални условия, бонуси между 100% и 400 % от месечната заплата се изплащат всяка година на съдия, който има поне 20 години професионален опит; поемат се разходите за транспорт и настаняване на съдиите, които са командировани на работа, извън тяхното обичайно място на пребиваване.<sup>185</sup>

#### 4. Други мерки:

##### 4.1. *Управление и контрол на дейността на съдилищата:*

През 2012 г. в Република Полша се утвърждава ефективен метод за осъществяване на надзор върху дейността на съдилищата. Контролът се осъществява на две нива – вътрешно (по отношение на осигуряването на правилното вътрешно функциониране на съда) и външно (по отношение на осигуряването на адекватни технически, организационни и финансови условия за работата на съда).

**Вътрешният контрол** върху дейността на апелативните съдилища, включително на районните и окръжните съдилища, които правораздават в съдебния район на апелативния съд, се осъществява от председателя на апелативния съд. Вътрешният контрол върху административната дейност на районните и окръжните съдилища, правораздаващи на територията на даден съдебен окръг, се осъществява от председателя на компетентния окръжен съд. Вътрешният контрол на административната дейност на районните съдилища се осъществява от председателя на районния съд. Контролът върху вътрешната дейност на съда включва осъществяване на оценка относно ефективността на работата му, включително правилното разпределение на заведените дела между съдиите и периода за тяхното

<sup>184</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)

<sup>185</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

разглеждане. В случай, че се установи допуснато нарушение, председателят на апелативния съд има право да отправя препоръки и писмени порицания до председателите на по-долустоящите инстанции (окръжни или районни съдилища). Подобни правомощия имат и председателите на окръжните съдилища по отношение на председателите и заместник-председателите на районните съдилища.

**Външният контрол** върху дейността на съдилищата се осъществява от Министъра на правосъдието чрез специализирана служба за контрол. Той включва изготвяне на анализ и оценка на ефективността на вътрешния контрол, както и вземане на мерки по отношение на установени нарушения в административната дейност на съдилищата или за изпълнението на задачи, свързани с представителството на Република Полша пред Европейския съд за правата на човека (например изрично отбелязване на нарушенията, допуснати при функционирането на съдилищата и констатирани от Европейския съд за правата на човека и отправяне на искания към съдилищата за представяне на съдебни решения, които могат да подкрепят позицията на Република Полша пред Европейския съд за правата на човека). При установяване на съществени нарушения, допуснати от даден съд, Министърът на правосъдието може да изиска допълнително проучване на неговата дейност, включително проучване на дейността на неговия председател по осъществяване на вътрешен контрол.<sup>186</sup>

#### *4.2. Атестация и повишаване на професионалната квалификация на съдиите:*

В Република Полша е утвърдена система за осъществяване на редовна атестация на съдиите. Тяхната работа се оценява в различни аспекти, включително по отношение на ефективността, организацията на разглеждането на делата, професионалната култура, уважаването на правата на страните по делата, начинът на формулиране на съдебните решения. При изготвяне на коментиранията оценка се взема предвид броят на делата, разгледани от конкретния съдия, както и тяхната правна и

<sup>186</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

фактическа сложност. Атестацията се осъществява на всеки четири години от лица, специално назначени за конкретната длъжност (инспекционни съдии). Резултатите от нея се представят от председателя на съда, като с оглед направените констатации се изготвя план за професионално развитие на всеки конкретен съдия, който е задължителен за него. В случай, че даден съдия има възражения по изготвената оценка, той може да представи писмени бележки, които биват допълнително разгледани. Впоследствие се изготвя финална оценка от председател на съд от по-висша инстанция (в апелативните съдилища – от председателя на друг апелативен съд), която не подлежи на преразглеждане.<sup>187</sup>

Съдиите в Република Полша имат законоустановено задължение постоянно да се стремят към професионално развитие, като, по възможност всяка година участват в обученията, организирани от Националното училище за съдебната власт и прокуратурата. В допълнение на това, от 2010 г. Националното училище за съдебната власт и прокуратурата организира задължителни курсове за новоназначените съдии, които имат продължителност три месеца. С цел осигуряване на редовното повишаване на професионалната квалификация на съдиите в апелативните съдилища за тях се организират годишни конференции.<sup>188</sup>

## **V. Добри практики в административното правораздаване: технически, организационни и професионални практики и вътрешни административни процедури**

### **1. Организация на дела и деловодна система:**

<sup>187</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)

<sup>188</sup> Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of the parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report – Poland, Adopted by GRECO at its 57<sup>th</sup> Plenary meeting (Strasbourg 15-19 October 2012)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### *1.1. Срокове за постъпване и движение на жалбите:*

Водещо условие за допустимост на жалбите, подадени пред административните съдилища в Република Полша, е да са изчерпани всички извънсъдебни възможности за решаване на възникналия спор. В тази връзка, полското законодателство предвижда жалбата да бъде подадена първо пред административния орган, чиито действия или без действия се обжалват, в период от 30 дни от възникването на предпоставката за подаването ѝ (срокът е увеличен на 6 месеца в случай че жалбоподател е прокурор или Омбудсмана). Формата на жалбите, подавани пред обикновените административни съдилища в Република Полша е значително опростена в сравнение с тези, подавани във Върховния Административен съд и позволява изготвянето им лично от заинтересованата страна без помощта на процесуален представител. Задължителни реквизити на всяка жалба са орган, до който се адресира, имена на страните, информация относно действието/бездействието на кой административен орган се обжалва и правно основание на обжалването. Административен орган, чието действие или бездействие се обжалва, е задължен да предаде на компетентния съд входящите жалби в период от 30 дни. При непредставяне на жалбата пред компетентния съд в посочения законоустановен срок, на административния орган се налага административна-наказателна санкция под формата на парична глоба.

Основна цел на коментиранията добра практика е да се мотивира комуникацията между жалбоподател и ответник, като се даде възможност на административния орган, в случай че е съгласен с твърденията на жалбоподателя, да отстрани допуснатите от него нарушения, което да доведе до оттегляне на жалбата и решаване на спора по извънсъдебен ред.<sup>189</sup>

Законодателството в Република Полша позволява подаването на жалби по административноправни въпроси и по електронен път, като жалбоподателят следва да

<sup>189</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union's website: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=20](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=20)  
Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – and overview; webpage: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

се идентифицира чрез електронен подпис. Следва да се отбележи обаче, че признаването на жалби в такава форма задължително включва осъществяване на проверка за автентичността на електронния подпис.<sup>190</sup>

## 2. Медиация. Контакти между страните по делата в рамките на процеса:

Значителното увеличаването на броя правни спорове по административноправни въпроси и заетостта на административните съдилища довеждат до въвеждането на две нови процедури за разглеждане на дела, а именно - посредническа и опростена. Посочените процедури се прилагат след приемането на Закона за административното производство, влязъл в сила през 2004 г. Правните изследвания за развитието на съдебната система на Република Полша доказват, че същите намират все по-широко приложение при решаването на административноправни спорове и имат значителен принос за повишаване на ефективността в административното правосъдие.<sup>191</sup>

### 2.1. *Посредническа процедура:*

Редът за провеждане на посредническата процедура при решаване на административни спорове е идентичен с този, прилаган в останалите сфери на правораздаването, описан в т. IV. 2 от настоящия анализ. Медиацията е въведена в административното производство с цел повишаване на ефективността в работата на съдилищата. В административното правораздаване тя се ръководи от съдия или съдебен секретар. Основната цел на този тип процедура е след изслушване на становищата на страните да се прецени дали административният орган е нарушил закона и ако е налице нарушение от какъв тип е същото, какви са последиците от него и по какъв начин може да бъде отстранено. В тази връзка, благодарение на

<sup>190</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union's website: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=20](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=20)

<sup>191</sup> Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – and overview; webpage: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

посредническата процедура може да се постигне съгласие между страните за самокорекция от административния орган, който е нарушил закона или оттегляне на жалбата, в случай че в нея са изложени неоснователни аргументи. В случай че не се постигне съгласие между страните, правният спор се разрешава по съдебен ред.

Посредническата процедура намира най-широко приложение в сферата на данъчното право и управлението на публичните финанси, като провеждането ѝ най-често се инициира от съда или от специализираните агенции. Тази тенденция се обосновава с факта, че специализираните агенции работят в „хомогенна“ правна среда, поради което са по-склонни да достигат до споразумение чрез медиация.<sup>192</sup>

## 2.2. Опростена процедура:

Опростената процедура е допустима единствено при производства пред първоинстанционни административни съдилища. Тя се провежда при конкретно определени от закона случаи, например при недействителни административни актове или при незаконосъобразни актове, които създават предпоставки за преразглеждане на акта и възобновяване на процедурата. Основната ѝ цел е да постигне съкращаване на процеса за разглеждане на административни дела, като предвиди възможност тези от тях, които не се характеризират с голяма правна и фактическа сложност, да бъдат разгледани от един съдия при затворени врати. Провеждането на този тип процедура не е задължително и започването ѝ следва да бъде иницирано от заинтересованите страни. При разглеждане на молбата за започване на опростена процедура съдът не е обвързан с искането на страните, а следва да осъществи преценка относно наличието на законовите предпоставки за провеждането ѝ.<sup>193</sup>

<sup>192</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union's website: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=20](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=20)  
Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – and overview; webpage: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>

<sup>193</sup> Association of the councils of States and Supreme administrative Jurisdictions of the European Union's website: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour\\_en.lasso?page=detail&countryid=20](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=20)  
Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – and overview; webpage: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

### 3. Бобра с корупцията – критерии за отчетност, антикорупционни мерки:

Съществена роля за осигуряването на ефективността в работата на Върховния административен съд и избягването на възможностите за корупционни практики сред съдиите има дейността на председателя на ВАС. В неговите правомощия се включва възможността да преглежда всички дела, заведени в съда, като при съмнение във взетото решение изисква обяснения от съдиите, включително коригиране на допуснати нарушения по време на процедурата. Председателят на ВАС има право да присъства на всички съдебни заседания, включително на тези, които се разглеждат при закрити врати.

Председателят на ВАС е и ръководител на Общото събрание на съдиите, където се разпределят делата по съдебни състави.<sup>194</sup>

### 4. Други мерки:

#### 4.1. *Структура на ВАС:*

С цел повишаване на ефективността на Върховния Административен съд и поради големия брой заведени дела, съдиите във ВАС в Република Полша са разделени в три камари – Финансова, Търговска и Обща административна. Всяка от посочените камари има специфична сфера на дейност в административното правораздаване: Финансовата Камара осъществява надзор над Областните административни съдилища по въпроси на данъчните задължения и други парични постъпления, за които се прилагат данъчните разпоредби и разпоредбите за изпълнение на парични вноски; Търговската камара осъществява надзор над Областните административни съдилища по въпросите на икономическата дейност, защитата на индустриалната собственост, бюджета, валутата, ценните книжа,

<sup>194</sup> Structure of The Supreme Administrative Court of Poland; website: [http://en.wikipedia.org/wiki/Supreme\\_Administrative\\_Court\\_of\\_Poland#Presidents\\_of\\_the\\_court](http://en.wikipedia.org/wiki/Supreme_Administrative_Court_of_Poland#Presidents_of_the_court)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

банковите, застрахователните и митническите цени, тарифните ставки и такси; Общият административен състав упражнява надзор над Областните административни съдилища по всички дела, които не влизат в специализираната компетентност на Финансовата и Търговската камара, по-специално тези, които се отнасят до строителство и надзор на строителни проекти, развитие на земите и управлението на водните ресурси, опазване на околната среда, селското стопанство, горското стопанство, заетостта, системата на местното самоуправление, управление на недвижими имоти, приватизация на имота, задължителната военна служба, вътрешните работи, както и цени, такси и тарифни ставки.

Всяка от камарите се ръководи от заместник – председател, назначен от председателя на ВАС, което подпомага проследяването, анализирането и ръководенето на работата на ВАС.<sup>195</sup>

#### 4.2. Асистенти на съдиите:

С цел увеличаване на ефективността на административните съдилища в Полша е въведена практика да се наема допълнителен персонал, който да подпомага дейността на съдиите. В тази връзка е предвидено всеки административен съдия, включително съдиите в първоинстанционните съдилища, да разполагат с поне един асистент. Благодарение на тази практика някои съдебни дейности в първоинстанционните административни съдилища, които не се характеризират с голяма сложност, се осъществяват от съдебни заседатели или от съдебни секретари (най-вече при провеждането на посреднически процедури). В допълнение на това, високо квалифицирани адвокати и асистенти на съдиите изготвят проекти на съдебните решения по всички административни дела. Коментираното разделение на работата в съдилищата води до намаляване на претовареността на административните

<sup>195</sup> Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – and overview; webpage: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

съдии и има съществена роля за съкращаване на срока от подаване на жалба до постановяване на решение.<sup>196</sup>

## **VI. Анализ на приложимостта на идентифицираните добри практики в административното правораздаване в Република България**

### 1. Идентифицирани проблеми в конкретната държава, сходни с тези в България, преодолени с прилагане на съответните добри практики:

Полската съдебната система в областта на административното правораздаване отчасти наподобява нашата система на административно правораздаване, включително по отношение наличието на специализирани административни съдилища и Върховен административен съд. Видно от анализираните данни, Република Полша също се стреми към решаване на основни въпроси като подобряване на структурата и организацията на дейността на съдилищата и прилагането на ефективни антикорупционни практики, намаляване на продължителността на съдебните производства. Голяма част от основните проблеми пред полското административно правосъдие са били преодолени със съдебната реформа от 2002 г., която е довела до съкращаване и опростяване на съдебните процедури, прецизирането им чрез въвеждането на две инстанции по административни дела и централизирането им.

Част от въведените добри практики в областта на вътрешната организация на съда, в частност ВАС, като например разделянето му на отделения с фокус върху различен тип дела, назначаването на асистенти на съдиите, които да подпомагат работата им и прилагането на опростени и посреднически процедури при решаване на възникналите административноправни спорове са довели до значително повишаване

<sup>196</sup> Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – and overview; webpage: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

на ефективността на административните съдилища, видно от посочените по-горе данни. Принос за повишаване на ефективността на съдилищата има и предвидената възможност за подаването на жалби за бавност и налагане на административно-наказателни санкции на правораздавателния орган, чието производство е неоснователно забавено.

Република Полша полага значителни усилия за избягване на възможностите за корумпираност и гарантиране на независимостта и безпристрастността на съдиите при разглеждане на делата. Прозрачността в работата на съдилищата е осигурена чрез публикуване на съдебните решения на общодостъпен електронен портал, като се допуска и подаването на жалби по електронен път, ако същите са подписани с електронен подпис.

Прилагането на анализирани добри практики в Република Полша е довело до нареждането ѝ на петдесето място в класация на Европейската комисия по независимост на съдебната система, сред 144 държави в целия свят.<sup>197</sup>

## 2. Възможност за приложимост на практиките в българското административно правораздаване:

### ***А. Опростено съдебно производство и медиация***

#### ***2.1. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:***

Към настоящия момент в Република България не се прилага опростено производство, а медиацията по административни дела, макар на теория да е допустима за някои видове административни производства - потребителски спорове с регулатора, е с ограничено приложно поле. Всъщност, по подобен начин стоят нещата и пред Полша, където относителният дял на процедурите на медиация по административни спорове е нисък. Една от основните причини са опасенията на административния орган, че може да бъде обвинен в корупционни практики при

<sup>197</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-288\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-288_en.htm)





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

извънсъдебно уреждане на даден спор. В този смисъл и в анализираната държава, също както и в нашата, е необходима промяна на обществената нагласа към процедурата на медиация, която иначе е нормативно уредена.

Взаимстването на опростеното съдебно производство е въпрос, свързан с промяна на процесуалните закони, а не на актовете, уреждащи структурата, дейността и вътрешната организация на ВАС. С оглед на това, считаме, че към момента не са налице обективни предпоставки за въвеждане на коментираната добра практика от ВАС.

### 2.2. Оценка на ефекта от прилагането на конкретната практика:

Прилагането на опростеното съдебно производство и развитието на възможностите за медиация биха имали позитивно влияние върху ефективността на българското правораздаване. Прилагането на посочените производства в Република България би могло да доведе до значително улесняване на работата на административните съдилища и повишаване на тяхната ефективност. В допълнение на това, възможността за разрешаване на възникналите правни спорове чрез медиация представлява удобство и за заинтересованите страни, тъй като е финансово по-изгодно и по-малко времеемко.

## ***Б. Подаване на жалби по електронен път***

### 2.3. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:

Електронното правосъдие е тема, която се коментира в България от повече от 10 години. Въвеждането му е обвързано с адекватно техническо обезпечаване на съдилищата и разход на голям финансов ресурс. Към момента вече разполагаме с Концепция за електронно правосъдие, а ВАС е бенефициент по проект, който ще допринесе в голяма степен за възможността да се осъществяват процесуални действия по електронен път. В този смисъл, може да се каже, че българският ВАС вече е предприел стъпки в посока на прилагането на тази добра практика.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

#### 2.4. Оценка на ефекта от прилагането на конкретната практика:

Развитието на електронното правосъдие и по-конкретно предоставянето на възможност за подаване на жалби по електронен път е практика, чието въвеждане в Република България би могло да доведе до значително подобрене на ефикасността на съдебната система. В допълнение на това, приложението ѝ представлява удобство за заинтересованите лица, тъй като същите получават възможност за постоянен достъп до правосъдие.

#### ***В. Осигуряването на стимулиращо възнаграждение и допълнителни социални придобивки за съдиите***

##### 2.5. Необходими действия и ресурси за прилагане на конкретна практика:

Осигуряването на стимулиращо възнаграждение и допълнителни социални придобивки за съдиите е антикорупционна мярка, чието приложение е пряко свързано с влагането на голям финансов ресурс в съдебната система. Доколкото бюджетът за правосъдие на глава от населението у нас е почти двойно по-нисък в сравнение с този в Полша, отчитайки, разбира се и значително по-големите мащаби на полската държава, считаме, че към момента не са налице обективни предпоставки за прилагането ѝ. В допълнение на това, увеличаването на възнаграждението на магистратите е въпрос, който не може да бъде решен чрез промяна на актовете, уреждащи структурата, дейността и вътрешната организация на ВАС, а е въпрос на бюджетна държавна политика

##### 2.6. Оценка на ефекта от прилагането на конкретната практика:

Осигуряването на стимулиращо възнаграждение и допълнителни социални придобивки за съдиите е ефективна антикорупционна мярка, чието приложение представлява допълнителна предпоставка за гарантиране на безпристрастността на съдиите и коректното изпълняване на техните задължения.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## *Г. Други*

Голяма част от анализираните добри практики на административното правораздаване в Република Полша се прилагат в един или друг вид в България, а именно:

- разделянето на ВАС на отделения с фокус върху различен тип дела;
- предоставянето на възможност за подаване на жалби за бавност и осъществяване на контрол върху продължителността на делата;
- осигуряването на електронен достъп до съдебните решения на ВАС;
- наличието на деловодства, където може да се получи информация за хода на делата на място;
- наличието на съдебни помощници на съдиите във ВАС;
- определяне на строги етични правила за дейността на съдиите от Висшия съдебен съвет, които следва да гарантират тяхната непристрастност при разглеждането на делата, и осъществяването на контрол върху спазването им, включително чрез налагане на дисциплинарни санкции;
- забраната съдиите да заемат всякакви длъжности и професии, които могат да попречат на независимото осъществяване на дейността им;
- задължението на съдиите да представят декларации за имущественото си състояние;
- атестирането на съдиите на всеки четири години;
- организирането на обучения с цел повишаване на професионалната квалификация на съдиите, включително осигуряването на задължително обучение на младшите съдии от Националния институт на правосъдието;
- ежегодно анализиране на дейността на съдебната власт от Висшия съдебен съвет.

Въвеждането на посочените добри практики в Република България е повлияло положително върху развитието на българското правораздаване, но не е довело до







Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

постигане на максимална ефективност и прозрачност в работата на административните съдилища и в частност на ВАС.

## VII. Изводи

Въвеждането на коментираните добри практики би могло да доведе до значително повишаване на бързината и качеството на работа в административните съдилища. Приложението им в Република България обаче е свързано с промяна на процесуалните закони и значително увеличаване на държавните разходи за правосъдие.

Голяма част от добрите практики в административното правосъдие на Република Полша се прилагат към момента в един или друг вид при нас. Друга част от тях, чието въвеждане би имало позитивно влияние върху процесите на работа и ефикасността на ВАС, се определят на законодателно ниво и имплементирането им изисква законодателни промени в процесуалните закони. С оглед на гореизложеното, считаме, че евентуално посещение на Република Полша не би имало максимална полза за повишаването на ефективността и прозрачността в работата на българския Върховен Административен съд.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

Въз основа на анализа и резултатите от идентифицираните добри практики, Консултантът препоръча за държави, в които да бъдат организирани работни посещения с цел обмяна на опит и запознаване с приложението на идентифицираните добри практики и резултатите от въвеждането им: Федерална Република Германия, Република Португалия и Кралство Испания.

Посещенията са проведени в периода 18.11.2013 г. – 06.12.2013 г., за което са съставени три отделни доклада, като изводите и обобщенията от посещенията са инкорпорирани в допълнения анализ.

Гр. София  
16.12.2013 г.

Галин Попов - Председател на  
Управителния съвет на  
Адвокатско дружество „Попов и партньори”

