



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

*„Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на 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”*

ДОКЛАД

**за посещението на българска делегация в гр. Лисабон,
Република Португалия, проведено в периода
от 02.12.2013 г. до 06.12.2013 г.**

АДВОКАТСКО ДРУЖЕСТВО „ПОПОВ И ПАРТНЬОРИ”

ГР. СОФИЯ, ДЕКЕМВРИ 2013 Г.

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд

СЪДЪРЖАНИЕ:

I.	Въведение	4 – 7
II.	Осъществени по време на работното посещение дейности:	
1.	Дейности осъществени на 02.12.2013 г.	8
2.	Дейности осъществени на 03.12.2013 г.	8 - 18
2.1.	Посещение във Върховния административен съд на Република Португалия	8 – 18
2.1.1.	Посрещане на българската делегация. Начало на дискусията по основните моменти от организацията, структурата и дейността на Върховния административен съд на Република Португалия	8 – 9
2.1.2.	Мониторинг върху необходимостта от реформи в административното правораздаване	9 – 11
2.1.3.	Касационен контрол-принципи и основания. Роля на тълкувателните решения	11 – 15
2.1.4.	Такси и разноски	15 – 16
2.1.5.	Задължителното представителство от адвокат	16 – 17
2.1.6.	Срокове за разглеждане и произнасяне	17
2.1.7.	Извънсъдебни способи	17
2.2.	Посещение в българското посолство в Лисабон	17 – 18
3.	Дейности осъществени на 04.12.2013 г.	18 – 24
3.1.	Посещение в Южен Централен административен съд, Лисабон	18 – 24
3.1.1.	Посрещане на българската делегация. Кратка обиколка на сградата на съда.	18 – 19
3.1.2.	Дигитализация на делата и електронен достъп	19
3.1.3.	Представяне структурата на съда	19 – 21
3.1.4.	Правомощията на ЮЦАС като апелативна инстанция	21 – 22

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

3.1.5.	Решаване на делото	22 – 23
3.1.6.	Разпределение на делата	23
3.1.7.	Електронна информационна система в административното правораздаване СИТАФ	23 – 24
4.	Дейности осъществени на 05.12.2013 г.	24 – 30
4.1.	Посещение във Върховния административен съд	24 – 30
4.1.1.	Функции на Съвета. Електронна система СИТАФ	24 – 26
4.1.2.	Начин на разпределяне на делата във ВАС	26 – 27
4.1.3.	Ред за назначаване на магистратите в португалската съдебна система	27
4.2.	Организация и функциониране на администрацията на ВАС.	27 – 29
Финансово управление		
4.3.	Приключване на визитата	29 – 30
5.	Дейности осъществени на 06.12.2013 г.	30
III.	Заклучение	30 – 32

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

I. Въведение

Върховният административен съд на Република България (Възложител) 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”. 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. В рамките на Проекта е възложена 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.

Адвокатско дружество „Попов и партньори” (Консултант) е избрано за изпълнител на обществената поръчка в частта ѝ по Обособена позиция № 1 „Изготвяне на анализ на добрите европейски практики за управление на качеството в съдебната система; изготвяне на оценка на вътрешната организация на работата на ВАС; разработване на наръчник с вътрешни правила и процедури за работата на ВАС”, като на 09.10.2013 г. беше подписан договор за възлагане на изпълнението.

По време на изпълнението е предвидено осъществяването на три последователни, предварително обособени от Възложителя дейности, а именно:

- 1. Дейност 1: Изготвяне на анализ на добрите европейски практики за управление на качеството в съдебната система;***
- 2. Дейност 2: Осъществяване на детайлен анализ и оценка на вътрешната организация на работата на ВАС;***
- 3. Дейност 3: Разработване на наръчник с вътрешни правила и процедури за работата на ВАС.***

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет” 2007-2013 г., финансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Доколкото идентифицирането на практически приложими добри практики в европейски правораздавателни структури ще бъде отправна точка за оценката и анализа на вътрешната структура на ВАС, качествено изпълнение на Дейност 1 е основополагащо за успешното изпълнение на всички дейности. В хода на изпълнението, Адвокатско дружество „Попов и партньори“ изготви сравнителен детайлен анализ на опита и добрите практики на страни от ЕС с фокус върху подобряване цялостната работа на съда, комуникация с гражданите и бизнеса, включително организация на дела и деловодна система и антикорупция, който е предаден на Възложителя на 05.11.2013 г. Вземайки предвид резултатите от изготвения анализ са избрани и съгласувани с Възложителя три страни членки на ЕС, в които да бъдат организирани работни посещения на делегации, съставени от съдии от Върховен административен съд на Република България и от представители на Адвокатско дружество „Попов и партньори“, а именно: Федерална република Германия, Кралство Испания и Република Португалия. Посочените държави се отличават със своето водещо място в класациите и анализите на европейско и международно ниво. При избора им е налице идентифицирана съотнесимост на методологическата и нормативната база за административно правораздаване и функционалност на институциите в предложените за работни посещения държави в областта към българските такива; съотнесимост на социално-историческия контекст, степента на икономическо развитие и обществените традиции на разглежданите държави и България, спазване на принципа за интуитивност при ползването на електронния канал за достъп до административното правораздаване.

Конкретно, като основни положителни черти на административното правораздаване в Република Португалия в първия етап на Дейност 1 бяха идентифицирани следните практики:

- Обособяване на трето междинно звено на административното правораздаване – Централен административен съд;

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Конституирането на независим орган по управление на административните съдилища;
- 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;
- Компютъризация и използване на единна система за обмен на данни между административните съдилища;
- Задължително представителство от адвокат;
- Издаване на незабавно съдебно решение когато разглежданият случай е в значителна степен аналогичен на по-рано разглеждан такъв.

След осъществяване на всички организационни дейности във връзка с работните посещения, а именно:

- съгласуване на конкретните дати за отпътуване и завръщане на групата,
- подбор на участниците в конкретното посещение от страна на Консултанта и Възложителя,
- изготвяне на работна програма, разпределена по дни и часове, за провеждане на всяка от визитите и съгласуването и с представителите на институциите-домакини,
- закупуване на самолетни билети,
- осигуряване на хотелско настаняване и др.,
- се пристъпи към тяхното реализиране.

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Трето по време се проведе посещението в гр. Лисабон, Република Португалия, в периода от 02.12.2013 г. до 06.12.2013 г. Участници в посещението от страна на Възложителя и Консултанта бяха съответно:

Представители от страна на Възложителя	Представители от страна на Консултанта	Преводач
г-н Боян Магдалинчев – Заместник-председател и ръководител на втора колегия на Върховния административен съд	г-н Емилиян Арnaudов- управляващ съдружник и адвокат в АД „Попов и партньори”	г-жа Вихра Веселинова
г-н Андрей Икономов - съдия във Върховния административен съд	г-жа Свилена Стоянова- асоцииран съдружник и адвокат в АД „Попов и партньори”	
г-н Александър Николов- Ръководител на проекта	г-н Станислав Николов - адвокатски сътрудник в АД „Попов и партньори”	
г-жа Соня Миткова - финансов ръководител на проекта		

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.



II. Осъществени по време на работното посещение дейности:

1. Дейности, осъществени на 02.12.2013 г.

На 02.12.2013 г. българската делегация пристигна в ранния следобед в гр. Лисабон с полет София-Франкфурт–Лисабон и се настани в хотел „Mundial”. Членовете на работната делегация използваха остатъка от деня за преглед и запознаване с работната програма, съответно набелязване на въпроси по точките от програмата. Представителите на Консултанта уточниха последни детайли по срещите с координатора от страна на домакините – г-жа Maria Zita Pais Paula, директор на кабинета на председателя на португалския Върховен административен съд.

2. Дейности, осъществени на 03.12.2013 г.

2.1. Посещение във Върховния административен съд на 03.12.2013 г.

2.1.1. В 10:00 часа на 03.12.2013 г. членовете на българската делегация посетиха Върховния административен съд на Република Португалия в гр. Лисабон,

където бяха посрещнати от заместник-председателя на Върховния

административен съд на Република Португалия и от

двама съветници на председателя, единият от

които – бивш заместник – председател на Върховния

административен съд – г-н Розерио Жозе, а другият –

г-жа Фернанда Масаш - представител на академичните среди. Г-н Заместник-председателят приветства гостите и предложи дискусиата да протече с изложение от





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

негова страна и възможност за задаване на въпроси от представителите на българската делегация. Бяха изказани благодарности за приемането от страна на българската делегация и беше подчертана изключителната полезност и значение на визитата в Република Португалия от гледна точка на нейния опит с въвеждането на централни административни второинстанционни съдилища, който се предвижда, че би бил полезен и за Република България, разбира се, след въвеждането на необходимите законодателни промени. Г-н Боян Магдалиничев подчерта изключителната полезност на неговите предходни визити в Република Португалия във връзка с изготвянето на проекта на българския Административно-процесуален кодекс през 2006 г.

По –долу са описани основните моменти от *изложението за организацията, структурата и дейността на Върховния административен съд на Република Португалия*, което направи неговият Заместник-председател, както и са резюмирани *отговорите на въпроси, отправени от българската делегация*.

2.1.2. Мониторинг върху необходимостта от реформи в административното правораздаване:

➤ В Република Португалия е назначена *комисия от Министерство на правосъдието, която прави преглед на всички административни структури, включително изследва необходимостта да се направи промяна на АПК*. Очаква се също така комисията да предложи преразглеждане и поправка на статута на всички административни съдилища. Макар, че към момента на посещението на българската делегация не беше ясно какви ще са предложенията на тази Комисия, представителите от португалска страна са убедени, че в същността си действащата структура на административните съдилища ще се запази;

➤ В отговор на въпрос от българската делегация беше изяснено, че за всички въпроси, свързани със законите – било то АПК, или други нормативни актове, е предвидено, след определен период от време (няколко години) да се прави преразглеждане на ситуацията, затова дейността на тази комисия не се основава на

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

конкретни проблеми или на неправилно протичане на определени процеси и неблагоприятни резултати от него. Тази комисия е преценила, че трябва да се преработят нормативни разпоредби от АПК на Република Португалия. Целта е административното съдопроизводство да спазва всички административни норми, като разполага с достатъчно средства за това, както и да бъде достъпно за хората, за да могат те да атакуват административните разпоредби. Това се налага поради факта, че към момента, в който е бил приет АПК, режимът на административното производство по-скоро е бил режим на обективността. Към момента той е почти напълно променен, защото действащото административно съдопроизводство се основава изцяло на субективната система, а не на обективността. Това е първата предпоставка да се направи поправка и изменение на актуалния АПК.

➤ Г-н Заместник-председателят на Върховния административен съд изрази и мнение, че по отношение на предимствата и недостатъците на тяхното административно правораздаване, вероятно членовете на българската делегация, като странични наблюдатели, биха могли да формират по-обективна представа.

➤ Г-н Боян Магдалинчев направи кратко изложение на структурата на българската система на административно правосъдие, както и направи някои паралели и съпоставки между Върховните административни съдилища на Република Португалия и на Република България, от които се откриха следните данни:

- Брой магистрати във ВАС, България – 85, брой магистрати във ВАС, Португалия – 22;
- Брой разгледани дела във ВАС, България за 2012 г. 21 086 дела, от които са приключили със съдебен акт 16 256;
- Брой разгледани дела от съдия във ВАС, България – 22 – 24 месечно; брой разгледани дела във ВАС, Португалия – 5-6 месечно.

На база на тази статистика, бяха засегнати някои от основните проблеми на българския ВАС, включително голямата натовареност в работата на магистратите в

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

контекста на идеята за създаване на централно апелативно звено – административен съд, който да облекчи работата на ВАС и да допринесе за това ВАС да изпълнява функциите си на касационна съдебна инстанция.

➤ Оценката на представителите на ВАС, Португалия за тяхната съдебна система е, че структурният модел трябва да бъде запазен, но че централните административни съдилища (два на брой) нямат капацитета да изпълняват предназначението си. Това е една от пречките, които трябва да бъдат преодолени – или чрез увеличаване броя на съдиите в тези два съда или просто чрез създаване на други Централни административни съдилища. Всичко това в момента обсъжда комисията, коментирана по-горе.

2.1.3. Касационен контрол - принципи и основания. Роля на тълкувателните решения:

➤ В отговор на запитване от стана на българската делегация беше изяснено кои **актове подлежат на съдебен контрол от Върховния административен съд като първа инстанция:** актовете на президента, на министрите; на председателя на парламента, актове на висшия съвет на ВАС и висшия съвет на административните съдилища. Това са общо максимум около 10-12 дела на година, като в тях не се включват актовете на висшите съдебни съвети, чийто обем на актове е по-голям. Последните се отнасят до квалификацията и дисциплинарни мерки;

➤ Актовете на президента също подлежат на контрол от ВАС, но не всички – само административните, които са малка част, а не политическите актове, които не подлежат на съдебен контрол;

➤ **Преди реформите от 2002 г. – 2004 г. е съществувал голям проблем във ВАС, Португалия, който е бил идентичен с проблема в България за натовареността на ВАС,** дори много по-тежък. Става дума за проблема на обърнатата пирамида. Защото първоинстанционните административни съдилища са имали по-малко работа и по-малко съдии, отколкото ВАС. С реформите се е целяла промяна и тя се е постигнала, като идеята е била да се направи нормално стояща пирамида. Цялата компетенция е била

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

прехвърлена на първоинстанционно ниво, с изключение на онзи малък брой дела, които се гледат от ВАС като първа инстанция. Това е променило много и изцяло предишно съществуващата система - с тази промяна компетентността на втората инстанция е само като апелативна, т.е. Централните административни съдилища са апелативна инстанция. Изключение са актовете, които подлежат на директно обжалване пред ВАС. Почти всички дела се разглеждат първо от първоинстанционните административни и данъчни съдилища. Много е малък броят на делата, които са с по-висока стойност и отиват директно във ВАС. Португалската система на административното правораздаване се основава на две степени на преценка (две инстанции). Това е много важно правило. Като изключим малкият брой дела, които отиват директно във ВАС, всички останали се гледат от двустепенна система, като принципът е, че касационната инстанция е извънредна;

➤ Относно *приложимостта на касационното обжалване* бе изяснено следното:

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 едно обжалване, което се нарича „пер салто“, което 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 без да минава през централния, но само ако са изпълнени двете, посочени по-горе условия – материален интерес над 3 млн. евро и ако се касае само за правен въпрос. Ако спорът е фактически, той по правило се отнася към централния съд.

В отговор на въпрос за *броя на разглежданите дела от ВАС, Португалия като първа съдебна инстанция*, беше изяснено, че за 2012 г. това са били 20 дела, като за 2013 г. са по-голям брой, тъй като са обжалвани голям брой решения на Парламента, отнасящи се до административно-териториално реорганизиране. По всички тези дела

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ВАС се е произнесъл, че жалбите са недопустими, тъй като всички тези решения на Парламента не се отнасят до административна материя. Обжалването на отказите да се образува производство по жалбите срещу тези актове отново се развива пред ВАС. Когато дадена жалба се разглежда като първа инстанция пред ВАС, делото се гледа от състав от трима съдии. Решението на този тричленен състав може да се обжалва пред Пленум. Той включва всички съдии от ВАС;

➤ **ВАС взема решения по дела с данъчен и с административен характер.** На практика има две съдилища в една институция. Правят се заседания/събрания между съдиите от административното отделение и тези от данъчното, само когато те решават конфликтни ситуации между тях (препирни за подсъдност). Затова, когато става дума за пленум, се има предвид пленум от всички съдии на административната колегия и отделно пленум от всички съдии на данъчната колегия;

➤ От страна на г-н Магдалинчев беше представена дейността на българския ВАС като първа инстанция по значителен брой дела, съставите в които ВАС разглежда делата като първа и като касационна инстанция, тяхната структура и организация, както и тълкувателната дейност на ВАС. В отговор домакините от португалския ВАС обясниха, че структурата при тях е подобна, като, обаче, **тълкувателните решения, които постановяват, нямат задължителна сила, т.е. не са приравнени на закон.** Преди са имали сила на нормативен акт, но тази практика е била счтена за противоконституционна. Макар и неформализирано, значението на тълкувателните решения е голямо, тъй като при решаването на дадено дело висшите съдебни инстанции се съобразяват с тълкувателната практика. Така, макар да не е прието от законодателен орган, то има почти идентично действие с това на нормативен акт. Като цяло такива решения се постановяват най-вече при противоречиви решения, както и при противоречия между решения на различни тричленни състави, или между решения на Централния административен съд и ВАС. В такива случаи на противоречивост на решенията, страните по този спор могат да обжалват с претенция за тълкувателно

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

решение. За да е налице противоречивост на решенията, противоречивите решения, които се разглеждат, трябва да са влезли в сила. И когато се вземе решение, което противоречи на вече взетото, тогава по тази материя, лицето, което има интерес може да обжалва и да иска постановяване на тълкувателно решение. Обжалването с искане за тълкувателно решение не спира изпълнението на влязлото в сила решение, но то може да бъде анулирано, след като се приеме тълкувателното решение;

➤ Г-н Заместник-председателят на португалския ВАС *представи компетенциите на трите нива на административната система и мястото на ВАС в рамките на тази пирамида.* Принципът е, че всички жалби се подават пред първа инстанция, обжалват се на втора – централна инстанция и може да има обжалване директно пред ВАС (пер салто). Тези обжалвания биха били 3-то ниво на правораздаване. Системата е направена така, че да може да се намали възможността да има обжалване на три нива. Философията на системата е да осигури двете нива и да се избягва третото. Затова са създадени филтри.

ВАС разглежда само жалбите, които счете за допустими. Гражданите, естествено първо искат да убедят ВАС, че тяхното дело трябва да бъде допуснато за разглеждане тук. Затова, те трябва да докажат, че тяхното дело отговаря на всички законови условия, които предполагат делото им да бъде разглеждано на трета инстанция, т.е. по изключение, като извънредна инстанция. **Критериите за касационно обжалване са законово определени.** Тримата съдии с най-голям стаж във ВАС преценяват дали обжалването трябва да бъде прието по някои от критериите, като тази система е в сила от 01.01.2004 г. В резултат на тази преценка на тримата съдии по старшинство, около 30 % от постъпилите жалби се разглеждат от касационна инстанция, а 70 % се отхвърлят с писмен акт и винаги мотивирано. През 2012 г. съставът от тримата по старшинство съдии е разгледал 368 молби, от които 165 са приети. Тази година със сигурност броят им е по-голям. Тази система функционира в много северни държави, както и в САЩ. Има своите предимствата и недостатъци. Предимството на тази система е, че във ВАС

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

числеността на съдиите е много по-малка и в същото време – на едно дело може да се отдели много повече време. Представителите на ВАС изразиха мнение, че следва да поддържат тази система и да продължават напред, разбира се с евентуални подобрения;

➤ Бяха обсъдени проблемите на българския ВАС, свързани с големия брой дела и натовареността на магистратите, **като г-н заместник- председателят на ВАС, Португалия представи работата на магистрат във ВАС, Португалия.** Съдия-докладчикът подготвя и представя делото, след това изследва и изготвя проекто-решение, което представя пред останалите му колеги, които ще го вземат, по принцип в състав от трима магистрати. В деня, в който решението ще бъде обсъдено и взето окончателно се прави обсъждане. Ако проекто-решението се одобри от съдиите веднага се взема и одобрява окончателното решение. Ако не успее да получи достатъчно гласове, докладчикът трябва да изготви друго проекто-решение, или се назначава друг съдия да го подпомогне;

➤ Отличителна особеност на **португалската касационна инстанция** е, че не установява факти, а **е инстанция само по правото – не събира доказателства, не насрочва открити съдебни заседания;**

➤ В отговор на дискусия с г-н Андрей Икономов по повод на големия брой жалби, без „филтрираща” система в България, г-н заместник-председателят на ВАС, Португалия сподели за големия брой осъдителни решения на Съда в Страсбург заради забавяне на административното правораздаване, което се дължи и на многото възможности за обжалване.

2.1.4. Такси и разноски:

➤ Беше обсъден въпросът за **ниските такси за административно обжалване в България и беше направена съпоставка с размера на таксите за обжалване в Република Португалия, които са относително по-високи.** Стана ясно, че най-ниският размер на такса обичайно е около 100 – 150 евро и то, ако се разглежда спор до 15 000 евро – задължително се плаща тази такса. Средният размер на таксата е около 200 евро.

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

За по-сложни дела с по-висок материален интерес тази такса е много по-висока. 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. Тръгва се от принципа, че се предполага, че още на първа инстанция ще се отсеят голям брой от делата.

По-високият размер на таксите за обжалване в Португалия бе отличен като „спирачка“ пред подаването на неоснователни жалби и средство за регулиране на броя на делата пред касационната инстанция, тъй като разноските, включително таксата, се поемат от загубилата страна. Дълги години преди реформата и преди тарифата за съдебните такси, административните органи са били освободени от такси и не са плащали, но след реформата трябва да плащат както частните лица. Това е важно, защото доста често местната власт, регионалната, постоянно са подавали безплатни жалби. Сега те имат определен бюджет точно за такива случаи, но, тъй като трябва да го управляват, са много внимателни при обжалване.

2.1.5. Задължителното представителство от адвокат:

➤ Друг фактор, влияещ на обжалването е **задължителното представителство от адвокат по време на целия процес, във всички административни съдилища, като задължително жалбата се изготвя от адвокат.** По отношение на социално слабите лица се предвижда правна помощ. Има закон за правна помощ, който предвижда – който няма достатъчно средства за жалба, отправя до службата за социално подпомагане искане за правна помощ, която е от 2 типа – първата е представителство от адвокат и втората е освобождаване от такси. Той трябва да представи данъчна декларация и всякакви други документи, с които да докаже, че е социално слаб. Ако се установи, че лицето наистина е финансово затруднено, му се предоставя правна помощ. В адвокатската колегия се подава молба да се назначи служебен адвокат. След

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

определянето му се съобщава на лицето кой е и се подава жалбата. Накрая, когато приключи делото държавата заплаща хонорара на адвоката.

2.1.6. Срокове за разглеждане и произнасяне:

➤ На въпрос на българската делегация относно *сроковете за произнасяне по делата*, беше получен отговор, че срокът за изготвяне на проектно- решение във ВАС е 30 дни. Но неспазването на този срок няма отношение към валидността на акта, а към оценката на работата на магистрата. Освен, че има дисциплинарна отговорност за съдии, които забавят делата, съдиите носят и гражданска отговорност.

2.1.7. Извънсъдебни способи:

➤ По въпроса за приложението на *извънсъдебните способности за решаване на делата* беше пояснено, че, като цяло такива извънсъдебни начини за решаване са предвидени само при обжалванията, които са директно подавани за разглеждане пред ВАС. Има и изключения, разбира се. Във ВАС има такава възможност както на всички инстанции, когато се изпълнява съдебно административно решение, съдията кани страните, за да стигнат до споразумение. Това касае изпълнителната фаза на процеса, не съдебната. В съдебната фаза има такава възможност пред първа инстанция. Веднага след като са подадени жалбите се предвижда среща на страните. По закон съдията трябва първо да се опита да ги прикани към споразумение. След тази първа фаза, в която съдията е направил опит, изключително рядко е той да прави нов опит, освен в изпълнителната фаза. От страна на съдиите в българските делегация беше споделян негативен опит, че при нас споразумението няма практическо приложение в административния процес, но всички се обединиха около мнението, че спогодбата е най-добрият начин за приключване на един спор.

2.2. Посещение в българското посолство в Лисабон

След приключване на работната програма във ВАС българската делегация беше приета в 14:00 часа в българското посолство в Лисабон по покана на посланика г-н Тодор Стоянов. По време на срещата българската делегация представи на Негово

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

превъзходителство г-н Стоянов целите на Проекта, в рамките на който се реализира и



посещението в Португалия и конкретните аспекти от работната програма на визитата. Бяха обсъдени възможностите за сътрудничество между Република България и Република Португалия в областта на съдебната система. Г-н Стоянов изрази готовност за съдействие на екипа по проекта, като българската делегация, в лицето на г-н Боян

Магдалинчев изказа своите благодарности за топлия прием и любезното посрещане. Срещата с Негово превъзходителство завърши с обиколка на сградата, в която се помещава българското посолство в Лисабон.

3. Дейности, осъществени на 04.12.2013 г.

3.1. Посещение в Южен Централен административен съд, Лисабон

3.1.1. Вторият ден от работната програма на българската делегация премина в Южния централен административен съд, който е един от двете централи административни съдилища в Португалия. В 10:00 часа административните секретари на съда посрещнаха българската делегация, като направиха съвместна **кратка обиколка на сградата на съда**. По време на обиколката бяха дискутирани въпроси с практическо значение във връзка с



Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.



деловодната система, съдилищата, техническото оборудване и други.

3.1.2. От особен интерес за българските представители на ВАС беше въпросът за **дигитализацията на делата и електронното правосъдие**. Беше пояснено, че могат да бъдат използвани дигитализирани документи. Дигитализацията се прави в първа инстанция на този етап. Като се приключи делото в централния съд го пращат обратно в първа инстанция за да се дигитализира. Програмата за дигитализация е от преди 7 години, скоро е била направена нова версия на програмата. Предвижда се пълна електронизация на всички документи, когато се инсталира СИТАФ (програма за обмен на данни), като тогава може да не се пази хартиеното копие на делото. Сканират се 100% от материалите по делото само в първа инстанция. В централния съд се пази само копие на съдебното решение, а делото се връща на първоинстанционния съд.

3.1.3. Работната програма продължи със среща с председателя на Южния Централен Административен съд г-н Жозе Гомес Корейра, който приветства българските гости и започна изложението си с **представяне на структурата на съда**.

➤ Според статута си Южният централен административен съд (ЮЦАС) е едновременно данъчен и административен съд. Специално този съд се е получил от разделянето на предходния - единен Централен административен съд, който е функционирал от 15.09.1997 г. до 31.12.2003 г., като след това се е разделил на две. По въпроси от административен и данъчен характер този единен съд е функционирал като втора инстанция. От 01.01.2004 г. са се образували два централни





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

административни съда: южният - в Лисабон и северният – в Порто. Съдилищата са се разделили на базата на последната реформа, която се е отнасяла до административното съдопроизводство. Делата от предходния централен административен съд с национална териториална компетенция физически са продължили да се разглеждат в ЮЦАС. Т.е. старите дела, дошли от централния административен съд са разглеждани от отделна колегия – ликвидационна (занимаваща се с всички дела на предишния съществуващ съд). Наричат тази колегия Първа колегия. Създадена се е и втора колегия, със същия брой съдии. Тази колегия разглежда всички новообразувани след реформата дела. Оценката на г-н председателя е, че това не е било най-доброто решение, защото даже и днес все още има такива остатъчни висящи дела в ликвидационната колегия. Затова все още тази Първа колегия продължава да съществува.

Към момента съдът има 2 отделения – административно и данъчно. Правораздавателният обхват на Южния Централен Съд включва 10 административни и данъчни съдилища. Г-н председателят презентира органограма на съда с описание на функциите на ръководителите и администрацията на съда.

Председателят на съда има 5 годишен мандат без право на подновяване.

Всяко от отделенията (данъчно и административно) се ръководи от заместник-председател, като общият брой на съдиите по данъчни въпроси е 8, а на административните съдии – 11. В рамките на този съд има и представители на прокуратурата, с чиято дейност делегацията също успя да се запознае. По статут, прокуратурата има автономия. Функциите на прокурорите са автономни, но по отношение на административно-управленските въпроси, зависят от председателя на съда. Има един заместник-главен прокурор, който е координатор. По отношение на йерархията и професионалното развитие заместник-главният прокурор е равен по ранг на въззивен съдия. В съда има 8 заместник-главни прокурори, като функциите им се ограничават до чист контрол на законността. Тяхната работа се свежда до даване на становища по основателността на жалбата, като те се ръководят от принципа на

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

субординация. Секретарят на съда разясни какви са неговите функции, както и функциите на съдебния секретариат и на администратора;

➤ ЮЦАС има административна и финансова автономност и оперира със собствен бюджет, който е одобрен от Министерство на финансите, този бюджет се управлява на принципа на гъвкавостта. Председателят е отговорен за разходването на бюджета и подлежи на одитиране от Сметната палата, затова се управлява предпазливо;

➤ Във връзка с интерес от страна на българската делегация за ролята на Института за управление на финансите и инфраструктурата в правосъдието г-н Председателят поясни, че Институтът управлява оборудването и парите от бюджета на първоинстанционните съдилища, както и компютърното оборудване. Управлението е чисто информационно.

3.1.4. По въпроси от страна на българската делегация бяха изяснени ***правомощията на ЮЦАС като апелативна инстанция.***

➤ Всички доказателства се събират в първата съдебна инстанция, където жалбата се комплектова с доказателствата и се подава директно до съда, след което се конституира органът, издал акта, с право на отговор по жалбата в 30 дневен срок. Делото пред ЮЦАС може да се допълни с документи, които не са били представени на първа инстанция, но трябва да се докаже, че тези документи са много важни за делото, новонастъпили, появили се на по-късен етап. Ако се докаже, че страната едва сега се е запознала с документа, или той е издаден след определена дата – тогава може да се приемат нови доказателства. Съдът може да приеме, че тези документи не отговарят на условията да са новооткрити или за новонастъпили факти, като в този случай документите се връщат и дори се глобява страната, която ги представя. Може да се приеме, че макар тези документи да са представени на по-късен етап, трябва да са приложени по делото, защото са съществени за решението, приети са по делото, но се налага санкция – защото страните не са ги представили на време;

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

➤ ЮЦАС има и власт на „заместване“, затова може да промени фактическата страна, ако процесът съдържа всички документи, които да го позволят. Този съд разглежда и грешки по фактите или по правната страна. Ако жалбата е по фактическата страна и ако съдът реши, че фактическата страна, която е определена на първа инстанция е недостатъчна, за да се реши правната страна на спора, всичко това, което е установено на първа инстанция може да се измени от втората инстанция. Ако съдът счете, че изслушването на свидетели е необходимо или е нужно събирането на други доказателства, апелативната инстанция анулира решението и връща делото в първа инстанция, за да повтори цялата доказателствена част по делото и отново да реши казуса с решение, за което е налице възможност за повторно ново обжалване;

➤ Голяма част от съдиите във ЮЦАС работят дистанционно от домовете си, тъй като не живеят в Лисабон. Характерът на съда като апелативна инстанция предполага, че не се провеждат открити съдебни заседания за изслушване на страните. Съдиите се събират всеки четвъртък, като се редуват съдии от административното. отделение със съдии от данъчното отделение. Така, всяко отделение заседава през седмица. Преди заседанията са били всяка седмица, но периодичността им е променена от председателя заради намаляване на разходите и за по-висока продуктивност на съдиите. Всички заседания се председателстват от председателя на съда. Всеки съдия се явява с делата, които председателят му е разпределил. Вписването за вземане на решение в четвъртък трябва да се обяви до понеделник. В отговор на проявен интерес от делегацията, председателят обясни процесът на вземане на решение;

3.1.5. Решаващият състав е от 3-ма съдии – титулярът по делото (докладчик) и двама членове съдии.

➤ Решението е общо, колективно от тези трима съдии, но всички присъстващи могат да бъдат изслушани и имат право да изразят мнение по конкретното дело. Решението се гласува от тримата съдии, но другите могат да дадат мнение, или дори да предложат делото да се отложи за следващото събиране;

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

➤ По закон трябва една седмица преди събирането докладчикът да представи проект на решението на останалите двама членове на състава;

➤ Ако има мнозинство в решаващия състав, решението се приема;

➤ Съдията, който не е съгласен, подписва декларация с особено мнение;

➤ Ако има разногласие между тримата членове на състава, председателят на съда решава, подкрепяйки едно от мненията на състава, като останалите двама членове отбелязват, че се отказват по решение на Председателя.

➤ Поради неголемия брой на съдиите е възможно всички съдии да участват със съвещателно мнение при взимане на решение по дело, като така се избягва противоречива съдебна практика между различните състави.

3.1.6. Делата се разпределят ежедневно от председателя, тъй като няма електронна система за случайно разпределение на делата.

Такава е въведена само в първата инстанция, но не и в ЮЦАС.

3.1.7. Във връзка с проявен интерес от представители на българската делегация беше поставен въпросът за *електронната информационна система в административното правораздаване СИТАФ*.

➤ Г-н председателят Корейра поясни, че общото правосъдие ползва ЦИТИУС, а административното – СИТАФ;

➤ Налице е процес на обединение на системите, като опитите са да направят единна за всички съдилища- не само административни;

➤ В ЮЦАС тази система не е напълно въведена поради съпротива от страна на някои съдии, които предпочитат да ползват традиционните методи за писане на хартия и преглеждане на хартиени досиета на делата;

➤ Тоест, в обобщение, системата СИТАФ е напълно внедрена в първа инстанция, а във втора – частично.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Заместник-председателят на ВАС г-н Магдалиничев връчва алманах със 100 годишната история на ВАС на председателя на ЮЦАС

Работната дискуссия завърши с обобщаване от г-н Председателя на целите за развитието на ЮЦАС, с размяна на благодарности и връчване на почетен плакет и алманах със 100 годишната история на Върховния административен съд на Република България.

4. Дейности осъществени на 05.12.2013 г.

4.1. Посещение във Върховния административен съд

Поради големия интерес на българската делегация към дейността на висшата инстанция в административното правораздаване и съгласно предварително одобрената програма, третият ден от работното посещение премина отново във Върховния административен съд.

4.1.1. Първата част на срещата беше водена от г-жа Дора Нето – съдия във Върховния административен съд и секретар на Висшия съдебен съвет на административните съдилища (Съвета), като основна тема бяха *функциите на Съвета и електронната система СИТАФ*.

➤ Г-жа Нето разясни, че секретар на съвета е длъжност, която се изпълнява от съдия, чийто задължения са да ръководи административно всички служители;

➤ На практика бяха демонстрирани функциите на единната система за достъп до делата чрез личната идентификационна карта за достъп на съдия Нето. Бяха изяснени различията в нивата на достъп - докладчикът по делото може да работи по делото и да

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

извършва промени в него. Другите съдии, членове на състава, както и адвокатата със специално пълномощно, представляващ страна по делото, могат само да се запознаят 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 за 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 да консултират какво е решението на техните колеги, за да няма противоречива практика;

➤ Страните по делата изобщо нямат достъп до системата, само адвокатите със специално пълномощно, за което са се регистрирали, за да заявят такъв достъп;

➤ Г-жа Нето показва на българската делегация какво е съдържанието на досието на дело от първа инстанция на Административния съд – Лисабон, което лично тя е гледала, когато е била първоинстанционен съдия. Делото е във връзка със смяна на предназначението на сграда. Сградата е била манастир, като се е искало същата да се преустрои в жилищна сграда. Жалбоподателите са били гражданите на квартала, които не са били съгласни сградата да стане жилищна и да промени предназначението си. Делото е било спряно докато се приеме плана за градоустройство и макар да е заведено преди няколко години, решение е постановено едва през 2013 г. Беше презентирал в електронен вариант и самият краен съдебен акт – решението по делото в сканиран вид;

➤ На въпрос за числеността и избора на членове на Съвета на административните съдилища, г-жа Нето даде пояснения. Винаги председателят на ВАС е и председател на Висшият съдебен съвет. В Съвета влизат още: двама членове с право на глас, назначавани от Президента, четирима съдии с право на глас, които са определени от Народното събрание и четирима съдии които се избират от други съдии (първа инстанция посочва двама, втора – един и ВАС също един). Съдиите са малцинство, тъй като останалите членове са юристи, но не задължително съдии. Адвокати също могат да членуват във Висшия съдебен съвет;

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

➤ Някои от правомощията на Съвета относно контрола на качеството на съдийската работа са свързани с професионалната небрежност и забавянето на процеса. Контролът върху работата на съдиите се извършва от инспектори, като съдиите се проверяват на всеки 4 години, а ежегодно се прави план за проверки и инспекции. Планово се проверяват само първоинстанционните и въззивните административни съдилища. От обхвата на редовните проверки е изключен ВАС, като по отношение на него е предвидена възможност да се прави проверка по сигнал, или когато има данни за тежко дисциплинарно нарушение, извършено от съдия.

➤ По запитване от българската делегация дискусиата се насочи към въпроса относно интереса на португалските юристи към съдийската професия. Г-жа Нето обясни, че постът на съдия в Португалия продължава да е престижен пост. Този престиж обаче намалява, заради заплащането. На също такова ниво професионално в частния сектор се печели много повече. В арбитражния съд също възнаграждението е доста по-високо. Около 1000 души кандидатстват за 45 места в школата за съдии.

4.1.2. Беше обсъден въпроса за *начина на разпределяне на делата във ВАС* и в централните и в първоинстанционните административни съдилища в Португалия. Г-жа Нето поясни, че във ВАС няма компютърна система за разпределяне на дела. Разпределението се прави от председателя, по негова преценка на съответните съдийско-докладчици. По същия начин става разпределението и във вторинстанционните административни съдилища, докато в първа инстанция разпределението е систематизирано, чрез СИТАФ. Г-жа Нето сподели личните си наблюдения относно електронната система за разпределение на дела в административния съд в Лисабон, като според нея тази система 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

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

правна сложност, а на друг - само леки за решаване дела. Това би се избегнало при разпределението от председателя.

4.1.3. Дискусията продължи с обсъждане на *реда за назначаване на магистратите в португалската съдебна система*. Една и съща школа за съдии предлага курсове за съдии в административния процес и за „общии“ съдии. Учебната практика продължава шест месеца, след което, съдията преминава едногодишен стаж в първа инстанция. За първа инстанция могат да кандидатстват за съдии юристи, които имат поне пет години юридически стаж. В школата за подготовка на магистрати може обаче да се влезе и без опит – след като завършват право юристите биват приемани в школата, както и след като издържат определени изпити. Приемът за тази школа за съдии се открива от Министерство на правосъдието, като е обвързан със свободните бройки. Тези, които успешно завършат школата, се разпределят според постигнатия от тях резултат, заявените желаниа и обявените от Съвета свободни бройки.

След завършване на школата има два начина за разпределяне на новите съдии – академичен и професионален. За всеки от двата начина се полагат различен тип изпити. По правило Съветът всяка година съобщава колко вакантни места ще има, като бройките за съдиите се определят според вакантните места.

Възможно е във ВАС да влязат юристи със заслуги в правото, например преподаватели, но и за тях има конкурс. Йерархичното израстване на съдиите е също чрез конкурс. Конкурсът е първо по автобиография, а после и изпит.

4.2. Работната програма продължи със среща с административния секретар на ВАС, който е икономист по образование и разясни *организацията и функционирането на администрацията на ВАС и финансовото му управление*.

➤ По отношение на финансовите въпроси ВАС е независим орган. Всяка година с правителството се обсъжда бюджет, който то одобрява. Изготвянето и разходването на бюджета са изцяло под отговорност на ВАС. Съдът се отчита пред сметната палата;

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

➤ Беше презентирана структурата съда, идентична със структурата, включена в анализа на добрите практики в Република Португалия (стр. 94), като г-н секретарят даде пояснения за някои от функциите на различните звена:

- В Управителния съвет има 1 главен секретар, има и надзорен съвет. Управителният съвет решава въпроси за финансовото и имущественото управление. Други функции на Управителния съвет са да оценява годишните планове по дейностите и съответните доклади по изпълнението и да одобрява годишния проекто-бюджет; да одобрява управленските отчети и ги праща до сметната палата;

- Главният секретар координира, под ръководството на председателя на ВАС, функционирането на съответните услуги/служби;

- Консултативният съвет е органът, който съветва председателя; произнася се относно годишния план на дейностите; дава становище върху създаването на комисии за разглеждане на даден проблем. В Съвета е включен председателят, зам. - председателите, съдия от всяко отделение, един представител от прокуратурата и главния секретар, ако бъде поканен;

- службите, които подпомагат дейността на съда са: правен секретариат - занимава се с делата; дирекция финансови и административни услуги – отговаря за доставките и снабдяването (от закупуването на молив до покупката на сграда); отдел за документи и правна информация, в който около 10 юристи които подпомагат съдиите при изготвянето на решенията, като в него се включва и библиотеката; организация и информатика – осигурява всички технически въпроси. Последният отдел е много важен – занимава се с базата данни с решенията на съда. Базата е от над 70 000 решения. Два органа съществуват по статут, но на практика не функционират – кабинет за подпомагане на съдии и кабинет „Връзки с обществеността”. Последният се осигурява в момента от кабинета на председателя; отдел „Документи и правна помощ”, финансово управление.

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.



ВАС разполага със собствен бюджет, който идва от националния бюджет и от Министерство на правосъдието. През 2011 г. бюджетът на ВАС е бил 6 млн. евро. Около 90% от бюджета е за разходи за персонала, вкл. осигурителни вноски. Съдът решава колко служители да бъдат – да увеличи или намали щата. Щатната численост на ВАС е 106 души, от които около 25 магистрати.

➤ Приходите от съдебни такси не остават в бюджета на съда, а отиват в Министерство на правосъдието. За ВАС остават само приходите от глоби.

➤ Секретарят разясни редът за закупуване на различни материали и необходимостта от провеждане на публична процедура, като стана ясно, че прагът, до който може да се правят разходи без процедура е 75 000 евро. Лично секретарят има правомощия да оперира със суми за покупки до 100 000 евро, а председателят на съда за доставки над тази сума, без ограничение.

4.3. Заключителната част на работната програма премина в *среща с Председателя на Върховния административен съд г-н Антонио –Франсиско Калхау* (António Francisco de Almeida Calhau), който поздрави българската делегация и проведе кратък разговор с г-н Боян Магдалинчев, който сподели опита и позитивните си впечатления от предишните си посещения във ВАС, Португалия.



В знак на почит и уважение, от името на българската делегация, беше връчен почетен плакет и алманах с историята на ВАС на Република България на г-н Председателя. Домакините, от своя страна, връчиха книга с историческото развитие от Държавен съвет до настоящия



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ВАС на Португалия. Като допълнение към изложеното по време на срещите, от португалския ВАС предоставиха издадено през месец август 2013 научно изследване на административното правораздаване в Португалия, съдържащо конкретни препоръки за подобрения, а също така – извлечения от устройствените и процесуални закони и други материали.

Последната част на срещата премина в обиколка на заседателните зали и кабинета на председателя в сградата на ВАС, Португалия.



Българската делегация с председателя на ВАС, Португалия в кабинета му



Съдебна зала на ВАС, Португалия

5. Дейности осъществени на 06.12.2013 г.

На 06.12.2013 г. българската делегация отпътува за София с полет през Франкфурт и пристигна в София късно вечерта на 06.12.2013 г.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат на осъществения от Адвокатско дружество „Попов и партньори“ анализ на добрите практики в областта на административното правосъдие в общо седем европейски държави, Португалия беше идентифицирана като държава с множество

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

добри практики и беше набелязана като подходяща за организиране на работно посещение за обмяна на опит.

След осъществяване на работната визита, можем с пълно основание да определим Република Португалия като изключително ползотворна и като източник на ценен опит за постигане на целите на Проекта. Това е държава, която по своята форма и начин на управление, териториални, демографски и социално-икономически особености се доближава много до България. От тази гледна точка, може да се каже, че пътят, който вече е частично извървян от португалската съдебна система на административното правосъдие, стои и пред българската система и в частност – пред ВАС. Срещите и дискусиите, които българската делегация имаше в рамките на работната си визита, бяха от изключителна важност за практическото изясняване на съществени въпроси от гледна точка на повишаване на ефективността и прозрачността на съдебната система и по-специално на ВАС. В резултат на информацията, с която се сдобихме на място, се утвърдиха като позитивни първоначално идентифицираните в анализа практики. Отново бихме могли да отличим като изключително важен опита на Португалия в следните области:

- Създаването на апелативни административни съдилища (Северен и Южен Централен административен съд), които значително облекчават работата на ВАС, който действа като извънредна съдебна инстанция (касационна) и по изключение като първоинстанционна;
- „Филтрираща” система за допускане до касационно обжалване според критерии, заложен в закона;
- Относително висок размер на съдебните такси за обжалване, които имат възпиращ ефект;
- Задължителна защита от адвокат в административния процес пред всички инстанции;

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Наличие на електронна система за обмен на информация между всички административни съдилища (SITAF).

Смятаме, че практическото прилагане на част или на всички от проучените добри практики би довело до значително увеличаване на ефективността в работата на ВАС и постигане на целите на проекта.

Гр. София
16.12.2013 г.

Галин Попов - Председател на
Управителния съвет на
Адвокатско дружество „Попов и партньори”

Този документ е създаден в рамките на проект С11-15-3/07.11.2012 г. „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. При никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на бенефициента или Европейския съюз и Управляващия орган.

