

ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ВХ. № 354-01-1 / 10.01.2003 г.

Проект

ЗАКОН

за изменение и допълнение на

Закона за административното производство

(Обн., ДВ, бр.90/1979 г., изм., ДВ, бр.9/1983 г., изм., ДВ, бр.26/1988 г., изм., ДВ, бр.94/1990 г., изм., ДВ, бр.25/1991 г., изм., ДВ, бр.61/1991 г., изм., ДВ, бр. 19/1992 г., изм., ДВ, бр.65/1995 г., изм., ДВ, бр.70/1995 г., изм., ДВ, бр. 122/1997 г., изм., ДВ, бр. 15/1998 г., изм., ДВ, бр.83/1999 г., изм., ДВ, бр.95/1999 г., изм., ДВ, бр.45/2002 г.)

§ 1. В чл.41, ал.1 се изменя така:

"(1) Съдът разглежда жалбите и протестите в съдебно заседание в състав от трима съдии. Прокурорът може да встъпи във вече заведено производство, когато намери за необходимо в защита на държавен или обществен интерес."

§ 2. Създава се § 3 от Допълнителните разпоредби:

"§ 3. Държавен или обществен интерес по смисъла на този закон е налице, когато предмет на производството са важни права, задължения или законни интереси на държавата, на юридически лица или на граждани и те или техните представители не проявяват необходимата активност или не са в състояние да се защитят."

Преходни и заключителни разпоредби

§ 3. В Закона за Върховния административен съд (Обн., ДВ, бр. 122/1997 г., изм., ДВ, бр. 133/1998 г., изм., ДВ, бр. 95/1999 г.) се правят следните изменения и допълнения:

1. В чл. 33, ал. 2 думите "б-месечен срок" се заменят с "1-месечен срок от датата на обявяване на решението".

2. В чл.34 изречение второ се изменя така: "Прокурорът може да встъпи във вече заведено производство, когато намери за необходимо в защита на държавен или обществен интерес."

3. В чл. 42, ал. 2 се изменя така:

"(2) Молбата се разглежда в открито съдебно заседание само на посочените в нея основания от тричленен състав на Върховния административен съд, когато решението е постановено от окръжен съд, и от петчленен състав - когато е постановено от тричленен или петчленен състав на Върховния административен съд."

§ 4. В Закона за съдебната власт (Обн., ДВ, бр.59/1994 г., изм., ДВ, бр.78/1994 г., изм., ДВ, бр.87/1994 г., изм., ДВ, бр.93/1995 г., доп., ДВ, бр.64/1996 г., изм., ДВ, бр.96/1996 г., изм., ДВ, бр. 104/1996 г., изм., ДВ, бр.110/1996 г., изм., ДВ, бр. 58/1997 г., изм., ДВ, бр.122/1997 г., изм., ДВ, бр. 124/1997 г., изм., ДВ, бр.11/1998 г., изм., ДВ, бр.

133/1998 г., изм., ДВ, бр. 6/1999 г., изм., ДВ, бр.34/2000 г., изм., ДВ, бр.38/2000 г., доп., ДВ, бр.84/2000 г., изм., ДВ, бр.25/2001 г., изм., ДВ, бр.74/2002 г., изм., ДВ, бр.110/2002 г., изм., ДВ, бр.118/2002 г.) се правят следните изменения:

1. В чл. 118, т. 3 се изменя така:

"3. предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове;"

2. Чл. 119, ал.2 се изменя така:

"(2) В рамките на своята компетентност и когато са налице предвидените от закона условия, прокурорът може да дава разпореждания за длъжностните лица и за гражданите."

3. В чл. 119, ал.5, изречение второ се отменя.

§ 5. В Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр.89/1974г, попр., ДВ, бр.99/1974 г, попр., ДВ, бр.10/1975г, изм., ДВ, бр.84/1977г, изм., ДВ, бр.52/1980г, изм., ДВ, бр.28/1982г, попр., ДВ, бр.38/1982г, изм., ДВ, бр.89/1986г, изм., ДВ, бр.31/1990 г, попр., ДВ, бр.32/1990 г, попр., ДВ, бр.35/1990г, изм., ДВ, бр.39/1993г, изм., ДВ, бр.109/1993г, изм., ДВ, бр.110/1993 г, изм., ДВ, бр.84/1994 г., изм., ДВ, бр.50/1995г., доп., ДВ, бр. 107/1996г., изм., ДВ, бр.110/1996г, изм., ДВ, бр.64/1997г, попр., ДВ, бр.65/1997г, изм., ДВ, бр.95/1997г., изм., ДВ, бр.21/1998г., изм., ДВ, бр.45/1998г, доп., ДВ, бр.26/1999г., изм., ДВ, бр.70/1999г, изм., ДВ, бр.88/1999г., изм., ДВ, бр.42/2001г., изм., ДВ, бр.74/2002г.) член 185 се отменя.

§ 6. (1) Когато взетата и на основание чл. 185 от Наказателно-процесуалния кодекс мярка не е обжалвана, прокурорът, който е взел мярката, я отменя в седемдневен срок от влизането в сила на този закон. Когато взетата и на основание чл. 185 от Наказателно-процесуалния кодекс мярка е обжалвана и потвърдена от горестоящ прокурор, прокурорът, който последен е потвърдил мярката, я отменя в седемдневен срок от влизането в сила на този закон.

(2) В случай, че съответният прокурор не отмени мярката по реда на ал.1, тя се счита отменена с изтичане на 14-дневен срок от влизането в сила на този закон.

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за административното производство

Съгласно чл. 127, т. 4 от Конституцията на Република България, Прокуратурата само "в предвидените от закона случаи участва в граждански и административни дела". Поради така изразената воля на конституционния законодател не би следвало да има общ законов текст, който да въвежда задължителното участие на прокуратурата в административните дела. Участието на прокуратурата в граждански дела може да става само в изрично посочени от закона случаи.

Предлаганият законопроект има за цел да подобри синхронизирането на ЗАП и ЗСВ с цитирания конституционен текст. Законопроектът е израз на разбирането, че участието на прокуратурата в административните дела не трябва да е задължително. Когато административният орган или друга страна в административния процес по обжалване на акта може успешно да защити правата и законните си интереси, участието

на прокурор би било излишно и няма да е в съответствие с принципа за процесуална икономия.

Възлагането на дублиращи адвокатски функции на прокуратурата би било в противоречие и с целите на прокуратурата. Прокуратурата не бива да бъде претоварвана с несвойствени задачи, които да й пречат да се занимава с основната ѝ задача - борба с престъпността. Напротив, освобождаването на прокуратурата от несвойствени задачи увеличава нейните ресурси за осъществяване на основните ѝ функции.

Никъде в държавите от Европейската общност и САЩ прокуратурата не участва задължително в административните дела и съответно никъде в държавите от Европейската общност и САЩ съдът прокуратурата не дава становище какво трябва да реши съдът по спор между трети лица.

В т.2.2. от доклада "Административното производство и надзора над администрацията в Унгария, Полша, България, Естония и Албания", изготвен от Организацията за Икономическо Сътрудничество и Развитие (OECD) в Париж по програмата за Подпомагане и подобряване на ръководенето и управлението в държавите от Централна и Източна Европа (обща инициатива на Центъра за сътрудничество с държавите с икономики на "прехода" ФАР-програмата на ЕС) се правят изводи относно участието и функциите на прокурора в административни дела, като се казва: "По същество тази функция се изразява в иницирането на съдебни производства за проверка на законосъобразността на административните актове, когато прокурорът има основания да смята, че те са незаконосъобразни. Прокурорът има тази функция в няколко от държавите, изследвани в този доклад. Макар че само по себе си не е необичайно да съществува институция с такива правомощия, но за външния наблюдател може да изглежда необичайно, че административноправна функция е възложена на институция, основно фокусирана върху наказателното право."

Същевременно не бива да се ограничава правото на Прокуратурата сама да прецени кога са налице определените в закона важни държавни или обществени интереси. При липсата на специализирани органи би било недопустимо да не се запази правото на прокуратурата да атакува в съда незаконосъобразните административни актове, още повече, че протестирането на административните актове е важна възможност за прокурора, която му позволява да "предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове" (чл. 127, ал.3 от Конституцията на Република България). Именно по този начин Прокуратурата винаги ще има възможност да следи за спазването на законността и в административния процес и да вземе участие във всяко едно административно дело, където по нейна преценка се засяга държавен или обществен интерес. С настоящия законопроект не само че не се отнемат правомощия на прокуратурата, а ѝ се дава право ако прецени, че е излишно да участва в дадено дело, да не взема участие, като по този начин има възможност да пренасочи усилията си в борбата с престъпността. Предложено е и определение на разбирането за държавен или обществен интерес по смисъла на закона.

Във връзка с предложените изменения в Закона за административното производство следва да се направят и съответни на тях промени в други закони, имащи отношение към участието на прокуратурата в административния процес.

В Закона за Върховния административен съд са предложени изменения, които касаят частично разпоредбите на чл.33, ал.2, чл.34 и чл.42, ал.2. Шестмесечният срок, предвиден в чл.33, ал.2 ЗВАС за подаване на касационен протест от Главния прокурор или заместник главния прокурор създава нестабилност на съдебните актове за продължителен период, както по отношение на обжалваните от страните в 14-дневен

срок актове, така и на необжалваните в този срок актове, които не могат да влязат в сила. В административния процес подобен дълъг срок противоречи на основното изискване за бързина на административното правораздаване, поради което е предложено да бъде намален на 1-месечен. Другите две изменения произтичат от съображенията, изложени по-горе.

В Закона за съдебната власт предложенията за изменения са аналогични на предвидените с този законопроект изменения в ЗАП. Редакцията на чл.118, т.3 от Закона за съдебната власт следва да съответства на конституционната разпоредба на чл.127, т.3 КРБ, която не предвижда правомощие на прокуратурата за възстановяване на самоуправно нарушени права. Това е правомощие на съда по реда на бързо производство по ГПК, поради което е предложено съответното изменение.

Без да се променя съдържанието на законовия текст на чл. 119, ал. 2 от Закона за съдебната власт се прави редакция, в която се подчертават условията за да се даде едно разпореждане от прокуратурата - наличие на компетентност и да е изпълнено предвиденото в хипотезата на специалната законова норма. Когато прокурорът протестира даден акт и когато по изрична разпоредба на закона или поради допускане на предварително изпълнение протестът няма суспензивен ефект, в правомощието на съда е да спре изпълнението на акта. Тази обезпечителна мярка може да се наложи незабавно от съда в закрито заседание. Ето защо правомощието на прокурора по чл.119, ал.3, изр. второ е излишно. Освен това е недопустимо прокурорът да има правомощия, които дублират правомощията на съда.

В Наказателно-процесуалния кодекс предлаганото изменение се отнася само до отмяната на нормата на чл.185. Член 185 от НПК е приет през 1982 г., като е съдържал две алинеи. През 1999 г. (ДВ бр.70/1999 г.) чл.185 е изменен, като ал.2 е отменена, а ал.1 остава съдържание на нормата, в която думите "органите на предварителното производство" са заменени с думите "прокурорът и следователят".

През годините на прилагане на посочената разпоредба не може да се отчете, че предоставените правомощия на прокурорите са довели до формиране на ясна и последователна практика по тяхното осъществяване и има положителен ефект от това. Напротив, в редица случаи тази архаична разпоредба е ползвана за предприемане на неограничен кръг от мерки без наличие на съответните аргументи за това и извън основните функции на прокуратурата като част от правосъдната система.

Отмяната на чл.185 от НПК е предвидена и в приетия от Министерския съвет и внесен в Народното събрание още на 6 ноември 2002 г. проект за Закон за изменение и допълнение на НПК.

Мерките за предотвратяване на престъпленията са проявна форма на изпълнително-разпоредителна дейност, осъществяването на която не би следвало да се вменява за осъществяване от прокурорите като неприсъща за магистрати. В подкрепа на това, че мерките по чл. 185 от НПК имат характер на изпълнително-разпоредителна дейност може да се посочи фактът, че в Закона за Министерството на вътрешните работи думите "предотвратяване" и "предотвратява" по отношение на престъпления и правонарушения се споменават 24 пъти. Съгласно чл.7, т. 6 от Закона за МВР, "Основните дейности на МВР за изпълнение на задачите по чл.6 са борба с престъпността чрез разкриване и предотвратяване на престъпления...", т. е. това е характерно и присъщо на полицейската дейност.

След като е прието, че вземането на такива мерки не е целесъобразно да става от прокуратурата, то би следвало съответният прокурор да отмени взетата от него на това основание мярка. За в бъдеще не се предвижда друг орган да взема вместо прокурора

мярката по чл.185 от НПК. Същевременно отмяната на мерките по чл.185 от НПК не накърнява по никакъв начин съществуващите задължения на органите на МВР и другите държавни органи да вземат мерки за предотвратяване на престъпленията. Поради това няма да бъдат накърнени ничии права и законни интереси от отмяната на мярката. Мярката има изпълнително-разпоредителен характер и следователно чрез предписание до прокурора да отмени наложената или одобрена от него мярка и даже само поради този аргумент няма намеса в правомощията на съдебната власт.

С предлаганата последна преходна разпоредба се предвижда при отмяната на мярката прокурорът да прецени дали същата е издадена въз основа на чл. 185 от НПК и ако това е така, да я отмени в кратък законовоустановен срок, а при пасивно негово поведение - ефектът на отмяна да настъпи по силата на самия закон.

С предложените изменения, които са минимални като обем и интервенция в ЗАП, както и следващите от това промени в ЗВАС, ЗСВ и НПК се очаква да бъде постигнато реално подобряване на ефективността на административния процес, както и рационализиране на ролята на прокуратурата в него.

ВНОСИТЕЛИ:

Валери Димитров, Константин Пенчев