

ДО  
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

К О Н Ц Е П Ц И Я

ЗА  
СТРАТЕГИЧЕСКО УПРАВЛЕНИЕ НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

от Георги Златев Чолаков - председател на отделение  
във Върховния административен съд и кандидат за  
заемане на длъжността : Председател на Върховния  
административен съд на Република България

## УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,

На основание чл. 173 от Закона за съдебната власт и във връзка с открита от пленума на Висшия съдебен съвет процедура за избор на председател на Върховния административен съд, в качеството ми на кандидат, предложен с Решение от 08.06.2017 г. на пленума на ВАС, представям на вниманието ви концепция за стратегическо управление на Върховния административен съд.

Концепцията е разработена съгласно изискванията на чл. 173, ал. 6 от Закона за съдебната власт и т. 8 от Правилата за избор на председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, приети с решение на Висшия съдебен съвет по Протокол № 48 от 08.11.2012 г. ; изм. и доп. с решение на Висшия съдебен съвет по Протокол № 32 от 10.07.2014 г. и Протокол №10 от 16.03.2017 г.

Общественото доверие и уважението към съдебната власт са оценка за ефикасността на съдебната система. Основните принципи и ценности, въз основа на които функционират съдебните органи в демократичните общества, са основани на равенство пред закона, справедливост, безпристрастност, независимост при вземане на решения, компетентност, почтеност, прозрачност, достъпност, навременност и предвидимост.

Тези основни ценности гарантират справедлив процес и равна защита за всички, потърсили правосъдие. Те формират съдебната култура и са критерии за правилно функционираща съдебна система. Разбираемо е, че поведението на съдиите в техните професионални дейности се приема от обществото като основно мерило за доверието в съдилищата. „Ако правите нещо, за да ви харесат, нищо няма да постигнете“ – известната реплика на Маргарет Тачър е относима и към професионализма в поведението на съдията, който трябва да изпълнява служебните си задължения без да показва предпочитания, предубеждение или пристрастие, като се ръководи единствено от закона.

Принципи като справедливост и безпристрастност определят стандартите за работа на съдебните органи. Независимостта и компетентността са свързани главно със способността на съдията да взема решения само въз основа на фактите по делото и задълбочено познаване и компетентно прилагане на относимото право. Интегритетът включва прозрачност и коректност на процеса. Решението на съдията трябва да бъде взето при спазване на принципа за прозрачност, тъй като правосъдието, освен да разрешава конкретни казуси, има и високо обществена роля - да поставя стандарти в общественото поведение. Съотношението между добро и лошо, правилно и неправилно, обществено полезно и обществено неприемливо, определя моралните устои и ценностите на едно общество.

Равнопоставеността в съдебния процес и избягване на всякакво предубеждение и форма на дискриминация са гарантирани от закона. Ролята на съдията е да поддържа баланс между страните и да гарантира, че всяка от тях ще получи справедлива съдебна защита.

За постигане ефективност в правораздаването, съдиите следва да притежават висока степен на информираност и професионална компетентност, които са достижими чрез първоначално и последващо обучение, осигуряващо съответната квалификация и професионално развитие. Същевременно съдиите трябва да изпълняват своите функции с усърдие и разумна експедитивност. За целта са необходими подходяща работна среда, оборудване и административна подкрепа. Това ще даде възможност съдията да изпълнява задълженията си, съгласно изискванията на член 6.1. на Европейската конвенция за правата на човека за постановяване на решения в разумен срок. В това отношение административното правораздаване в България постигна забележителен успех. През 2016 г., видно от анализа на Информационното табло на Европейския съюз в областта на правосъдието по показателя „Време, необходимо за решаване на административни дела“, България е на челно място, като я изпреварват само Словения и Швеция.

Според последните социологически проучвания днес вярата в институциите е по-малка от всякога, особено предвид обстоятелството, че добрите новини вече не получават същия рейтинг като лошите. Всеки ден обществото е залято с поток от сензации, скандали и истории, сред тях и от съдебната система, чието послание предполага, че промяната е невъзможна; че няма какво да се направи. Поради това – участвам в процедурата за избор на председател на Върховния административен съд с решимост, сила за промяна и безгранично доверие в бъдещето на доброто, качествено и справедливо правораздаване в България.

## ЛИЧНА МОТИВАЦИЯ ЗА ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТТА

Благодаря на моите колеги за гласуваното доверие да бъда издигнат за кандидат в обявената от пленума на Висшия съдебен съвет процедура за избор на председател на една от най-важните институции в съдебната система - Върховният административен съд. Благодаря им за честта да участвам в процедурата.

Завърших висшето си образование по специалност „Право“ в Софийски университет „Св.Климент Охридски“ през 1991 г. и придобих юридическа правоспособност през 1992 г. От 17.01.1992 г. до 17.07.1992 г. бях стажант – юрист в Окръжен съд Сливен.

Професионална ми кариера в органите на съдебната власт започна на 20.07.1992 г. като „съдия“, а по-късно и административен ръководител -

председател на Районен съд Котел, където изпълнявах всички функции, свързани с правораздаването на съда – съдия по граждански и наказателни дела, нотариус и съдебен изпълнител. Заварих този съд без да е работил там съдия в продължение на една година. Наложих се да се справя с огромен обем дела в рамките на кратко време. Това беше атестат за моята работа и на 18.03.1993 г. бях назначен на длъжност „административен ръководител – председател“ на осмия по големина районен съд в страната – Районен съд Сливен. Тази длъжност заемах до 13.09.1995 г., период от време, съвпадащ с провеждането на поземлената реформа в страната и съдът беше буквално блокиран от жалби срещу решения на общински поземлени комисии. Това ме научи да работя под напрежение. С колегите си успяхме да се справим, въпреки недостатъчния брой съдии. Този период съвпадна и с внедряването на съвременна компютърна техника в съдилищата. Имахме за задача да подготвим съдиите и съдебните служители за работа с тези нови технологии.

В периода от 01.11.1995 г. до 14.02. 2007 г. бях адвокат в Адвокатска колегия Сливен. Адвокатската практика за мен е много ценен опит защото успях да видя как функционира съда и от другата страна.

През 2007 г., след проведен конкурс, бях избран от Висшия съдебен съвет за съдия в Административен съд Сливен и по-късно назначен на длъжността „заместник административен ръководител – заместник председател“ на същия съд. Професионалното предизвикателство бе огромно, практически тогава се създаде нова съдебна структура – административните съдилища, които започнаха да действат като първа инстанция на Върховния административен съд. Работехме без осигурена материална база в две кабинета предоставени от Окръжен съд Сливен, но с голям ентузиазъм. През месец октомври 2007 г. бях командирован като съдия в Административен съд София - област. В този съд обемът от дела беше по-голям, тъй като Административен съд София – област проверява актовете на 22 общини и 7 районни съдилища.

В системата на административното правосъдие работих до 21.01. 2009 г., когато след проведен конкурс, бях вписан от министъра на правосъдието като нотариус с район на действие Районен съд Балчик.

След успешно издържан конкурс, бях назначен от Висшия съдебен съвет на длъжност „съдия“ във Върховния административен съд, считано от 01.03.2012 г. Първоначално работих едновременно в две отделения на съда - трето и шесто. Това ми даде възможност да придобия опит в работата и на двете колегии на Върховния административен съд.

От 01.07.2013 г. съм председател на второ отделение на Върховния административен съд. Вече четири години ръководя това отделение – отделението с най-малко противоречлива практика във Върховния административен съд, факт, с който се гордея. Отделението разглежда дела по Закона за устройство на територията, Закона за кадастъра и имотния

регистър, Закона за митниците, Закона за акцизите и данъчните складове и др. Заедно с моите колеги успяхме при възникване на различни мнения да преодоляваме превантивно създаването на противоречива практика. Първо обсъждаме казусите и достигаме до общо становище, което е и общо решение за еднакво прилагане на закона. Това решение на съдиите от второ отделение не е задължително по силата на нормативен акт, но то се спазва от всички колеги, което води до предотвратяване на противоречива съдебна практика.

Имам преподавателска практика като лектор в Националния институт на правосъдието по проблеми, свързани с прилагането на Закона за устройство на територията и Закона за кадастъра и имотния регистър.

Понастоящем съм ръководител на проект "Качествено професионално обучение за повишаване ефективността на правосъдието" по договор № BG05SFOP001-3 .002-0001-S01 / 11.11.2016, Дейност 3 - Организиране на дистанционното обучение с бенефициент Националния институт на правосъдието. В рамките на дейността по този проект бе създадена изследователска общност по "Правни аспекти на пространственото планиране", която има за цел да събира и анализира наличната съдебна практика по Закона за устройство на територията с крайната цел - подготвяне на предложения за законодателни промени.

Моята лична цел е Върховния административен съд и 28-те административни съдилища в страната да се развиват и да усъвършенстват дейността си за постигане на качествено административно правосъдие и високо обществено доверие. Ролята на председателя на Върховния административен съд е да насърчава и подкрепя ръководствата на административните съдилища в създаването и утвърждаването на добри управленски практики и осигуряване на високо качество на съдебния процес. Ефективността на съдопроизводството, еднаквото прилагане на закона и представянето по достъпен и разбираем начин на дейността на Върховния административен съд пред обществото, са кауза за мен. Заедно с моите колеги ще работя за това Върховният административен съд да се утвърди като институция с висока степен на обществено доверие.

Мотивиран съм да работя за:

- Въвеждане на ефективна система за оценка, която има значение за определяне на натовареността на съдиите във Върховния административен съд. Не съм привърженик на това натовареността на един съдия да се преценява единствено на база брой решени дела. При определяне на натовареността следва да се отчита и сложността от процесуална и материалноправна гледна точка на всеки конкретен казус. Приетите от Висшия съдебен съвет през 2016 г. Правила за оценка на натовареността на съдиите и обективния анализ от приложението му вече в продължение на над една година, както и първата годишна справка за натовареността на

съдиите по чл. 17, ал. 1 от Правилата ще дадат ясна посока за това дали този подход ще доведе до ефективност.

- Освен работата по разпределените им дела, магистратите от Върховния административен съд имат и редица други задължения – произнасяне по делата на колегите в състава – тричленен, петчленен и седемчленен, участия в работни групи, комисии и др. Това специфично натоварване също следва да се отчита при оценката на тяхната работа.

- Създаване на възможност за изразяване на консултативно становище от върховни съдии с богат професионален опит в съответната материя, за съответствие на проектите за подзаконови нормативни актове с нормативни актове от по-висока степен. Това ще обогати от професионална гледна точка нормотворческия процес и ще допринесе за постигането на основната цел - повишаване качеството на националното законодателство в правовата държава.

- Обвързване възнагражденията на съдиите и съдебните служители с резултатите от работата и допълнителното им натоварване. Във Върховния административен съд работят отлични професионалисти, които заслужават поощрения и оценяване на усилията им, адекватно на професионалната им компетентност и умения.

- Допълнителни социални придобивки като условия на труд и почивка. Съдийската професия е изключително натоварваща и е свързана с огромен стрес и конфликтни ситуации.

- Предлагање и защитаване на програмен бюджет, съобразен и със сложността на делата, който отразява всички необходими ресурси за оптимизиране и подпомагане дейността на съдиите и съдебната администрация. Ефективността на съдопроизводството има пряка връзка с доброто управление на ресурсите, правилното им насочване и постигане на добро съотношение „резултат- финансов ресурс“ или с други думи казано, „разходи-ползи“.

- Създаване на цялостен модел за електронно административно правосъдие чрез интегриране на създадените информационно-комуникационни системи и подчиняването им на две цели: 1. Оптимизиране на работните процеси и улесняване на работата на съдиите и съдебната администрация; 2. Повишаване на прозрачността и достъпа до информация за дейността на Върховния административен съд и административните съдилища.

- Повишаване професионалната квалификация на съдиите чрез създаване на модерни форми за самообучение и обучение чрез обмен на информация и добри практики.

- Изграждане на система за информиране във връзка с прилагането на Регламенти на Европейския съюз, приложими в практиката на Върховния административен съд, систематизиране на практиката на Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека и на други

върховни административни съдилища от страни - членки на Европейския съюз.

- Повишаване на квалификацията на съдебните помощници с цел ефективна подкрепа на съдиите в тяхната работа.

- Преразглеждане на материите по отделения след цялостен анализ и систематизация по сходство на материите и разполагаемия кадрови ресурс на съответните отделения.

Ролята на председателя на Върховния административен съд не е само на административен ръководител на тази институция. Той има и задачата да представлява административното правосъдие във Висшия съдебен съвет като негов член по право. Поради тази отговорна роля, важно е бъдещият председател да създаде ефективен диалог с председателите и със съдиите от 28-те административни съдилища в страната по теми, отнасящи се до цялостното състояние на административното правораздаване. Особено актуален в момента е дебатът за съдебната карта. В този смисъл следва да бъдат внимателно изслушани и подробно анализирани аргументите на административните съдилища по отношение на тяхната социална роля. В административния съд се разглеждат спорове, които засягат социални, осигурителни, здравни и други конституционно защитени права и свободи на гражданите. Правосъдието трябва да бъде близо до човека, защото дава защита срещу действията и бездействията на администрацията и това следва да бъде водещо в дебата за съдебната карта.

Осъзнавам, че времето, в което се провежда настоящия избор за нов председател на Върховния административен съд е наситено с очаквания за реални реформи в съдебната система. Очакванията са свързани както с преодоляване на усещането за липса на справедливост, така и с утвърждаването на Върховния административен съд като коректив на изпълнителната власт. Тези очаквания могат да се осъществят не само с много желание, усилия и труд, които съм готов да положа, но и с отговорността да удържиш на този натиск, и най-вече с работа в екип, както с колегите от Върховния административен съд, така и тези, които работят в административните съдилища.

## АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА СЪСТОЯНИЕТО НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Административното правораздаване в България има изключителна роля за отстояване на демократичните ценности. Това обуславя необходимостта от достъпна инфраструктура на административните съдилища с цел предоставяне на гражданите на лесен и бърз достъп до административно правосъдие - постижение, от което не трябва да се отстъпва. Достъпността до административно правосъдие е изключително

ценен индекс за нивото на демокрация в страната. То засилва усещанията за възможност за защита на гражданите от държавата и изгражда доверие на обществото в съдебната система. В същото време, лесният и бърз достъп до административно правосъдие води до изключително висока натовареност на Върховния административен съд – тенденция, която се задълбочава. Желанието споровете за законосъобразност на актовете да бъдат разглеждани и разрешавани максимално бързо и ефикасно доведе до приемането на множество материални закони, предвиждащи директна подсъдност на споровете пред Върховния административен съд като първа инстанция.

Нужни са сериозни усилия, добра организация и максимално ползване на комуникационните системи и достъп до информация в услуга на съдиите за оптимизиране на съдебния процес. Но дори с наличие на достатъчно ресурси - човешки, финансови и материални, остава огромно предизвикателство да се намери баланс в правилното функциониране на Върховния административен съд. Необходима е подкрепа от законодателния орган - Народното събрание, с цел преосмисляне на нивата на подсъдност и приемане на законодателни решения в тази посока.

Във Върховния административен съд работят 93 съдии, в това число председател и двама заместници. Те са разпределени в две колегии.

В първа колегия работят 50 съдии, в това число един заместник - председател. Съдиите са разпределени в четири отделения – първо, трето, четвърто и осмо.

Във втора колегия работят 42 съдии, в това число един заместник – председател. Съдиите са разпределени в четири отделения – второ, пето, шесто и седмо.

Работата на съдиите се подпомага от съдебни помощници, обща и специализирана съдебна администрация.

Върховният административен съд осъществява дейността си в съответствие с принципите за законосъобразно и срочно правосъдие. Дейността на ръководството е насочена към обезпечаване и поддържане на благоприятни и ползотворни условия за ефективна работа на компетентни и мотивирани съдии и съдебни служители. Това е предпоставка за постигане на висок стандарт за ефективна, прозрачна и достъпна съдебна дейност, насочена както към отстояване авторитета и независимостта на съда, така и към повишаване на общественото доверие в съдебната власт. Видно от отчетния доклад за дейността на Върховния административен съд, целите, по които ръководството е работило са : оптимизиране на правораздаването, достъпност на правораздаването, създаване на ефикасни механизми за правоприлагането от Върховния административен съд и административните съдилища и подобряване организацията на работа, повишаване експертността и административния капацитет на съдии и служители във Върховния административен съд и



спазване на препоръките и изискванията на Европейската комисия по механизма за сътрудничество и проверка за подкрепа в съдебната реформа.

Отчетният доклад показва постигнатите до момента високи резултати от дейността на Върховния административен съд. Приемствеността в ръководството на съда е задължително условие за стабилността и сигурността, както в институцията, така и сред хората, които разчитат на предсказуемо и надеждно правосъдие.

#### Правораздавателна дейност

Средната натовареност през 2016 г. на съдия от първа колегия във Върховния административен съд е била 152 бр. дела при щатна численост 49 съдии.

Средната натовареност на съдия от втора колегия във Върховния административен съд през 2016 г. е била 257 бр. дела при щатна численост 41 съдии.

ГОДИНИ:	2010г.	2011г.	2012г.	2013г.	2014г.	2015г.	2016г.	до април 2017г.
<b>Общ брой дела за разглеждане</b>	<b>22277</b>	<b>22693</b>	<b>21056</b>	<b>21955</b>	<b>20937</b>	<b>20521</b>	<b>21058</b>	<b>12042</b>
От тях:								
- касационни дела	10860	11840	12492	12653	11924	12305	13772	8974
- частни производства	4663	5476	4745	4777	4639	5252	5046	1979
- първоинстанционни дела	2891	2689	2131	2915	2785	2324	1617	782
- отмяна	217	524	507	515	564	454	375	171
- други	3646	2164	1181	1095	1025	186	248	136

Таблицата отразява броя дела за разглеждане във Върховния административен съд по години, през периода месец януари 2010 г. – месец април 2017 г. взети от Доклада за дейността на Върховния административен съд.

ГОДИНИ:	2010г.	2011г.	2012г.	2013г.	2014г.	2015г.	2016г.	до април 2017г.
<b>Свършени дела</b>	<b>16554</b>	<b>17367</b>	<b>16282</b>	<b>17169</b>	<b>15351</b>	<b>14301</b>	<b>14086</b>	<b>5777</b>
От тях:								
- касационни дела	8057	8185	9250	9228	7780	7029	7709	3522
- частни производства	4653	5462	4742	4777	4341	4839	4605	1615
- първоинстанционни дела	1871	1981	1431	2349	1768	1896	1230	448
- отмяна	210	515	507	485	482	371	294	129
- други	1763	1224	352	330	980	166	248	63

Таблицата отразява броя на свършените дела във Върховния административен съд по години, през периода месец януари 2010 г. – месец април 2017 г. взети от Доклада за дейността на Върховния административен съд.

За разлика от нарастналия брой на делата във втора колегия, относително намалява броят на разглежданите дела в петчленен и седемчленен състав на първа колегия. Това се дължи на промяна в подсъдността на разглежданите от първа колегия дела. Тази тенденция за отпадане на делата, разглеждани като първа инстанция от Върховния административен съд и прехвърлянето им за разглеждане от всички административни съдилища, следва да продължи. Непосредствена задача на новото ръководство на Върховния административен съд следва да бъде както намирането на баланс на натоварването на съдиите от двете колегии, така и гарантиране на бързо и качествено правораздаване.

Налице е също тенденция за стабилно увеличение на делата, образувани по оспорвания срещу подзаконовни нормативни актове. По оспорвания срещу подзаконовни нормативни актове през 2016 г. са образувани 89 дела в тричленни състави в двете колегии на Върховния административен съд. За сравнение, през предходната 2015 г. са образувани 70 дела в тричленни състави в двете колегии на съда по такива оспорвания. Тези съдебни производства са с висока степен на обществен интерес, сложни от фактическа и правна страна и изискват повече време за разглеждането и професионален ресурс при решаването им.

Увеличената дейност на съдиите от Върховния административен съд следва да бъде съобразена при обсъждане натовареността на върховните административни съдии и съответно възможностите за промяна подсъдността по чл. 125, ал.1 от Конституцията на Република България.

### Тълкувателна дейност

Върховният административен съд е натоварен с основно правомощие и отговорност – уеднаквяване на правоприлагането в системата на административното правораздаване, чийто основен инструмент е приемането на тълкувателни решения със задължителна за останалите административни съдилища, органите на власт и техните администрации сила.

През 2016 г. във Върховния административен съд са образувани десет дела по искания за тълкувателни решения : четири по искане на председателя на ВАС; две по искане на главния прокурор на Република България; едно по искане на омбудсмана на Република България; едно по искане на председателя на ВАС и главния прокурор на Република България; едно по искане на главния прокурор и омбудсмана на Република България и едно по искане на министъра на правосъдието. През годината

Общото събрание на съдиите от колегиите във ВАС се е произнесло с пет тълкувателни решения и две определения.

Предвид важността на тълкувателната дейност на Върховния административен съд и обществените очаквания за все по-всеобхватно унифициране на съдебната практика, считам за необходимо да бъдат поставени и подложени на обсъждане някои въпроси, свързани с тази част от дейността на съда.

Намирам, че следва да се възобнови изоставената напоследък практика всяко искане за тълкуване да се възлага на двама докладчици, застъпващи принципно противоположни становища по тълкувания въпрос. По този начин би се постигнало по-пълно и аргументирано излагане на двете противостоящи си тези, което от своя страна е гаранция за правилност и стабилност на евентуално приетото по същество тълкувателно решение.

Следва да се застъпи и въпроса кога и в какви случаи правен казус, изискващ тълкуване от Върховния административен съд, следва да бъде обсъден и решен в рамките на колегията, разглеждаща съответната материя и кога - от Общото събрание на съдиите от двете колегии на Върховния административен съд. До този момент липсва ясна регламентация по проблема. Личното ми становище е, че когато противоречивата съдебна практика се отнася до процесуален проблем, искането за тълкуване следва да се разгледа от Общото събрание на съдиите от двете колегии на Върховния административен съд. По-трудно е да се прецени дали и кога Общото събрание на съдиите от двете колегии на ВАС следва да обсъждат и постановяват решения по тълкуване на материалноправна разпоредба, попадаща в материалната компетентност, разпределена по заповед на председателя на Върховния административен съд само на една от двете колегии. По този въпрос следва да се проведе обсъждане и анализ на дейността, което евентуално да доведе до промяна на приетите в съда Правила за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от първа и втора колегия на Върховния административен съд.

Следва да се предприемат действия и по отмяна на вече приети тълкувателни решения с оглед динамичната и променяща се правна уредба и съдебна практика, довели до принципно различни разбирания за смисъла на закона. Подобен подход вече е прилаган в дейността на Върховния съд / Върховния касационен съд, а отделно от това е правно оправдан и с оглед промяната в законодателството и правното мислене.

Това обаче не трябва да се превръща в практика именно с оглед основните принципи, на които се основава работата на съдебните органи - стабилност, надеждност и предсказуемост. Бих насочил организацията на тълкувателната дейност в посока установяване на правила и процедури,

които да гарантират качествено разглеждане на делата, професионално произнасяне и стабилност на актовете.

На следващо място, с оглед на оптимизиране процеса на броене, може да се промени чрез въвеждане на електронно гласуване.

При обсъждане на тълкувателната дейност на съда, следва да се обърне внимание и на съвместната тълкувателна дейност на двете върховни съдилища - Върховния административен съд и Върховния касационен съд, началото на която бе поставена през 2014 г. с образуването на две съвместни тълкувателни дела. Практиката на съвместно тълкуване на приложими както от общите, така и от административните съдилища правни норми, се развива успешно и следва да бъде продължен.

### Взаимодействие със съдебната администрация

В съдебната администрация на Върховния административен съд работят 236 служители, в т.ч. 43 съдебни помощници. Тази численост на администрацията е напълно достатъчна за гарантиране добрата логистична дейност на съда. Стратегическият и Оперативният план на съда са водещите документи в работата на съдебната администрация. Тези планове целят главно създаване и утвърждаване на добри практики в управлението на човешките ресурси, укрепване на доверието в работата на съда и повишаване квалификацията на съдебните служители. Осигурен е бърз информационен обмен между различните звена на съдебната администрация, което дава възможност за адекватна и своевременна реакция при възникнал проблем. С последните изменения в Правилника за администрацията на Върховния административен съд бе направен опит да се премахне дублирането на функции между съдебните служители. Утвърдена бе нова структура на администрацията, което наложи да се обединят някои служби и отдели с ниска численост, в съответствие с новия Класификатор на длъжностите в администрацията на съдилищата. Този процес трябва да продължи.

Изгради се Интегрирана система за финансово управление и контрол, включваща всички налични политики и процедури за работа, обединени в един документ.

Институтът на съдебния помощник е добре замислен и въведен в структурата на административните съдилища и върховния административен съд. Понастоящем към всеки тричленен съдебен състав във Върховния административен съд работи по един съдебен помощник. Необходими са допълнителни мерки за повишаване на професионалните качества и умения на съдебните помощници. За да се предприемат такива мерки следва да се предвиди всички членове на съдебните състави да

оценяват отговорно и обективно работата на съдебния си помощник при ежегодното му атестиране.

Атестирането на съдебните служители се извършва от постоянно действащата Комисия по атестирането. Тя оценява резултатите от работата на съдебните помощници и съдебните служители. Процесът по атестиране би трябвало да се разглежда като по-широка система за управление на ефективността. Индивидуалното атестиране е важно за професионалното развитие на служителите. Чрез него те получават обратна информация за степента на професионалната си реализация. Наред с това е необходимо да се създадат механизми за ангажиране на съдебните служители към общата визия и цели на Върховния административен съд, като се оценява приноса на всеки конкретен служител. Съдебните служители са първата точка на контакт и от тяхното поведение и отношение зависи в голяма степен впечатлението, което остава у гражданите, за работата на съда.

Организирането и провеждането на обучителни курсове и семинари е съществена част от дейността на съда и утвърдена добра практика, която трябва да се запази и доразвива. Моето виждане е, че изграденото до момента трябва да бъде основа за създаването на цялостен дългосрочен план за обучение и обмен на добри практики, едновременно с предварителен анализ на нуждите от обучение.

#### Материално-техническа база

Отделям специално внимание на този въпрос поради неговата тежест сред мотивационните фактори за подобряване работата на съдиите и съдебните служители, както и за нормалното протичане на съдебните процеси.

Върховният административен съд се помещава в сграда, която е централно разположена в София и представлява внушителна административна постройка. Нейният потенциал към настоящия момент вече не е съобразен с дейността на съда.

Сградата е пренаселена, не добре поддържана и битовите условия са далеч от желаното. Асансьорите често се повреждат. Сервизните помещения са в лошо състояние. Обзавеждането на кабинетите и техниката са морално остарели. Липсват скенери, климатиците са монтирани без съобразяване със здравните противопоказания - непосредствено срещу работните места, налични са течове от покрива. Това състояние на сградния фонд категорично не съответства на съвременните изисквания за условия на труд.

Липсват достатъчно кабинети, поради което на малка площ се налага да работят по двама магистрати. Специализираната съдебна администрацията също работи в помещения, които са пренаселени.

Възможно решение е част от общата администрация - служители, дейността на които не е свързана пряко с правораздаването, да бъдат преместени в друга сграда, в близост до съда.

Наложително е ограничаване на достъпа на посетители до съдийските кабинети, независимо от спецификата на сградата и трудното преустройство в нея. По отношение на съдиите, чийто кабинети са разположени на последния етаж на сградата, това може да се направи чрез изграждане на преградни врати, които да се отварят със специални устройства. За останалите съдийски кабинети, разположени на етажите, където има съдебни зали, ограничаването ще се постигне по естествен начин ако се приеме от Народното събрание предложението за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс и отпадат откритите заседания по касационни производства.

### Информационни системи за оптимизиране на дейността

Създаването и поддържането на надеждна среда за обмен на данни и комуникация между административните съдилища е една от основните задачи на Върховния административен съд като върховна институция в йерархията на административното правосъдие. Целта е да се постигне бързина, достъпност и повишена ефикасност на правораздавателната дейност, което е в изпълнение на Стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014 г. – 2020 г. Улеснен ще е, и в този смисъл значително по-бърз и оперативен, вследствие използването на Единна деловодна и информационна система (ЕДИС) обменът на информация между административните съдилища, което ще доведе до значително по-кратки срокове за образуване, разглеждане и приключване на делата. Ползата се изразява и в разрешаване на съществуващите проблеми с връчване на призовки и съобщения на страните. Постигането на заложените цели ще утвърди принципа на публичност и прозрачност на съдебните производства. Използването на тези нови технологии в правораздаването не следва да бъде за сметка на сигурността на съдебните актове. С цел сигурност, е премахнат достъпа на съдебните деловодители за компютърна обработка на данни до необявените съдебни актове. Предвидена е и възможност докладчиците по дела да предоставят в рамките на конкретно дело на конкретен съдебен деловодител или съдебен помощник достъп до деловодната система с цел компютърна обработка на данни по делото.

Информацията в съдебните актове, протоколите, кориците на делата и списъците за призоваване, изложени в интернет страницата на Върховния административен съд вече е в съответствие с изискванията на Закона за защита на личните данни. Само магистратите и съдебните помощници имат осигурен дистанционен интернет достъп до незаличеното

съдържание на съдебните актове на съда. В тестова експлоатация е електронна система за отпуски на магистратите и служителите на Върховния административен съд, даваща възможност за дистанционно (чрез интернет) планиране, координиране, заявяване и одобряване на отпуски, осигуряваща прозрачна и лесно достъпна актуална информация.

Безспорно, направено е много за внедряване на информационно - комуникационни системи, с които се оптимизира дейността на Върховния административен съд, но голяма част от тях остават неизползваеми. Причината за това е, че съдиите не са информирани и не е проведено обучение за да могат ефективно да се ползват новите възможности на системата. Това е основен проблем и в бъдеще е необходимо да се планира едновременно с въвеждане на нова софтуерна система, да се организира и обучение за начините на ползването ѝ.

Необходима е цялостна визия за Електронно административно правосъдие като част от електронното правосъдие, нормативната рамка на което се постави с разпоредбите на глава 18 „а“ от Закона за съдебната власт, в сила от 09.08.2016 г. и изготвените от Висшия съдебен съвет и обнародвани до момента Наредба за воденето, съхраняването и достъпа до регистъра на актовете на съдилищата, Наредба за организацията и реда за водене, съхраняване и достъп до електронните дела и начинът на съхраняване на доказателствата и доказателствените средства по делата, както и вътрешния оборот и съхраняването на друга информация, обработвана от съдебната администрация и Правилник за вътрешния ред за използването на електронен подпис и електронна идентификация от органите на съдебната власт. При съобразяване с тази нова законодателна уредба, във Върховния административен съд трябва да заработи единна електронна система за документооборота, да се дигитализира архива, като по този начин се освободят част от помещенията. Създаването на електронни досиета на делата и осигуряване на отдалечен достъп с надеждна защита до тях ще даде възможност да се оптимизира работата на съдиите, както и да се създаде адекватен и модерен достъп за работа в отдалечен (дистанционен) режим.

## ПОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМИ В ДОСЕГАШНАТА ДЕЙНОСТ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Положени са усилия за редуциране на прекомерната натовареност на съдиите с цел да се даде приоритет на основните конституционни правомощия и задължения на Върховния административен съд по уеднаквяване на съдебната практика и установяване на правилна такава в административното правораздаване. Беше извършен пълен анализ на действащото законодателство, регламентиращо подсъдността на споровете пред Върховния административен съд, като бяха изготвени конкретни

предложения за реорганизация на подсъдността с цел намиране баланс между защитата интересите на гражданите и постигане на максимална ефикасност и бързина в правораздаването. Очакванията са Народното събрание да намери разумно решение на този въпрос. Бъдещото ръководство на Върховния административен съд, спазвайки принципа на разделение на властите, следва и занапред да обобщава конкретни факти, статистически данни, практика, международен опит и сравнителноправни изследвания по повод натовареността и родовата подсъдност на административните дела в другите държави – членки на Европейския съюз, въз основа на които да настоява пред законодателния орган да предприеме необходимите мерки. Ангажирането на всички заинтересовани страни и участието в дебати по проблемните области в правораздаването е част от обществената роля на съда за утвърждаване на демократични, работещи в субординация и координация институции при намиране на правилните решения. Този подход утвърждава принципа на кохерентност – строга логическа последователност в държавното управление и в трите власти. В същото време, този подход не бива да влиза в противоречие с основния принцип за независима съдебна власт. Независимостта на съда е гаранция за законност и утвърждаване устоите на демократичното общество.

Във времето на разнопосочни обществени процеси, в които ролята на съда обективно нараства, ръководството на Върховния административен съд следва да предприеме мерки за постигане на баланс в разпределението и насрочването на делата, съответстващи на постъпленията в съда и обществените очаквания за бързо и ефективно правосъдие. Данните, които председателят на Върховния административен съд изложи в своя отчетен доклад, категорично налагат извода за стриктно спазване на процесуалните срокове, независимо от изключително високата степен на натовареност на съдиите.

Като слабост в организацията на работата в съда следва да се посочи това, че насрочването на делата в някои от отделенията е далеч във времето. Този проблем трябва да бъде решен след извършване на цялостен анализ на причините, довели до това състояние. До момента проблемът е решаван кампанийно, чрез временно прехвърляне на материи от отделение в отделение. Практиката показва, че този начин не е ефективен и не премахва причините, довели до далечното насрочване на делата.

В проучването си за информационното табло Европейската комисия също точно е установила отдавна проблема с непропорционално високите постъпления на административни дела на фона на числения състав на магистратите в някои административни съдилища и във Върховния административен съд.

Понастоящем по заповед на председателя на Върховния административен съд всеки съдия влиза ежеседмично в съдебно заседание на тричленен състав с по 3 новообразувани дела на доклад и по 1 отложено



дело от предходно заседание. Често обаче фактичката натовареност на съдиите е значително по-висока. Освен това съдиите получават на доклад и се произнасят по частни производства в тричленни състави, както и в производства пред петчленни, седемчленни и смесени състави (със съдии от Върховния касационен съд).

Смятам, че натовареността е един от най-важните проблеми които следва да реши бъдещият председател на Върховния административен съд. Разрешаването на този проблем се затруднява допълнително от необходимостта делата да бъдат насрочвани и решавани в разумен срок от постъпването им. Поради това, намаляването на броя на разглежданите от всеки докладчик в съдебно заседание дела не би довело до целения резултат. Увеличаването на броя на съдиите във Върховния административен съд също не е решение. В тази връзка намирам за крайно наложително постигането на законодателна промяна, която да доведе до намаляване броя на делата, разглеждани във Върховния административен съд.

По този въпрос предишният и настоящият български парламент са сезирани с подготвени проекти на закони за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и други закони, съдържащи процесуални норми. Към настоящия момент в Народното събрание е приет на първо четене законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс.

Ако той бъде окончателно приет, с него ще се реши в голяма степен проблемът с натовареността, тъй като част от делата подсъдни на Върховния административен съд като първа инстанция, ще се разглеждат от административните съдилища. Освен това ще се оптимизира работата по касационното производство, тъй като се предвижда касационните дела да се разглеждат в закрито заседание.

Решаването на проблема с натовареността на съдиите във Върховния административен съд създава друг проблем. Прехвърлянето на голяма част от делата по подсъдност, основно към Административен съд София – град, считано от 01.01.2018 г., както е предвидено, ще постави този съд в невъзможност да функционира поради липсата на достатъчен брой съдебни зали, кабинети, материално-техническо оборудване, както и достатъчен брой съдии, които да поемат това натоварване.

Бъдещият председател на Върховния административен съд следва да предприеме спешни мерки за подпомагане усилията на председателя на Административен съд София – град, за да се осигурят необходимите условия за работа при предстоящото нарастване обема на делата. Уместно е да се настоява влизането в сила на Закона за допълнение и изменение на Административнопроцесуалния кодекс, в частта му за промяна на подсъдността, да бъде отложено за разумен период от време. Това се

налага предвид обстоятелството, че следва да бъде проведен конкурс за назначаване на нови съдии, за осигуряване на подходяща сграда на съда, както и за обезпечаване на съда с необходимото ново оборудване, обзавеждане и техника.

Друго средство за намаляване натовареността на съдиите във Върховния административен съд, използвано и досега от ръководството на Върховния административен съд, е предвидената в Закона за съдебната власт възможност за командироване на съдии от административни или общи съдилища на мястото на продължително отсъстващи или пенсионирани колеги.

Институтът на командироването е извънреден способ за обезпечаване нормалното функциониране на съда. Приоритет пред командироването, разбира се, следва да има назначаването на титуляри на свободните съдийски места след проведен конкурс.

Командироването обаче остава обективно необходимо. Прилагането на този институт поставя пред бъдещия председател на Върховния административен съд два основни въпроса :

1. Дали условията, при които е възможно командироване по сега действащия Закон за съдебната власт, отговарят на обективните нужди на съдилищата / включително Върховния административен съд/ и

2. Какви следва да бъдат и как следва да се формират критериите, по които да се определя командирования съдия.

С промяната на чл. 123, ал. 1 от Закона за съдебната власт / ДВ бр.62/2016 г., в сила от 09.08.2016 г./ бе изключена възможността за командироване на съдии във Върховния административен съд на свободни щатни бройки.

Това обстоятелство затруднява нормалния работен процес в съда, тъй като от датата на обявяване на конкурса до реалното встъпване в длъжност на спечелилия конкурса съдия, минава голям период от време.

Със същия Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ДВ бр.62/2016 г./ бе променена и разпоредбата на чл. 227, ал. 1 от Закона за съдебната власт, като се въведе определен срок на командироване. Това законодателно решение е необходимо и полезно, тъй като чрез него се преодолява установилото се сред обществеността и съдийската гилдия усещане, че с института на командироването се цели заобикаляне на конкурсното начало.

С цел намиране на баланс между обществените очаквания и необходимостта от нормално функциониране на съдебната система, считам за разумно по законодателен път да се постигне възможност за командироване на съдии от административните или общите съдилища на всички свободни съдийски бройки във Върховен административен съд / а не само на временно освободените/ при запазване на законодателното решение командироването на конкретен съдия да е с определен срок.

Намирам за подходящо критериите, на които следва да отговаря командирования съдия, да бъдат определени и разписани ясно и прозрачно след широко предварително обсъждане.

Организацията на работата на съдиите във Върховния административен съд е регламентирана със заповеди на председателя. Основен принцип при определяне на съдебните състави е старшинството. Утвърдени са постоянно действащи тричленни съдебни състави по колегии и отделения, което е гаранция за прозрачност и предвидимост при правораздаването.

Сформирането на петчленни и седемчленни съдебни състави по дела, образувани по частни жалби, е възложено със заповед на председателя на ръководителите на двете колегии на Върховния административен съд. Тук отново се спазва принципа на старшинството, което, като разумен подход, подкрепям.

Принципът на старшинството е водещ и при образуване на петчленните и седемчленните състави за разглеждане на дела в открити съдебни заседания. Счита за необходимо да се обсъди възможността за създаване на постоянно действащи петчленни състави. Това би довело до повишаване прозрачността в дейността на Върховния административен съд и би осигурило висока степен на предвидимост.

Въпросът за формирането на постоянно действащи петчленни състави, макар и поставян вече на обсъждане, не е решен до момента предвид спецификата на дейността на Върховния административен съд, който правораздава едновременно като първа и като касационна инстанция. Недопустимо по закон е съдии, разглеждали делото като първа инстанция да участват в състава, проверяващ законосъобразността на решението. Това създава обективни пречки за формиране на постоянно действащи петчленни състави за разглеждане на дела в открито съдебно заседание. Въпросът за създаването на постоянно действащи петчленни състави следва да бъде поставен отново след евентуалното приемане на промените в Административнопроцесуалния кодекс, предвиждащи разглеждането на касационните производства в закрити заседания.

Със заповед на председателя на Върховния административен съд е утвърден и редът, по който се процедира при отсъствие. Определянето на съдия, заместващ отсъстващия, към настоящия момент става с разпореждане на ръководителя на колегията, респективно на отделението. Счита за уместно определянето на заместник да става по предварително утвърдени и приети правила, за да се избегне субективизма в тази дейност.

Определен е и редът, съобразно който при невъзможност за формиране на тричленен състав в рамките на едно отделение, делото се разпределя в друго отделение, който ред намирам за разумен. Тук предварително е предвидено как се процедира в такъв случай и точно в кое отделение отива за разглеждане такова дело.

Създадени са два ключови регистъра – регистър на отводите във Върховния административен съд и регистър на исканията до Конституционния съд. Поддържането на тези регистри в актуално състояние ще осигури прозрачност и достъпност на обобщената информация, вписана в тях.

Създаден е и нарочен регистър и архив на подадените и приключени от Комисията по професионална етика при Върховния административен съд преписки.

#### Реализирани проекти по Оперативни програми

Изпълнението на Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и Пътната карта към нея изискват вземането на общи мерки за координация, обмен на информация и установяването на добри практики сред тях. В тази връзка Върховният административен съд разполага с капацитет за разработване на хоризонтални проекти по релевантни Оперативни програми. Проектите, които са изпълнени до сега във Върховния административен съд са :

- Проект: „Компетентно и прозрачно управление на административните съдилища в България“, финансиран по ОП „Административен капацитет“ съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- Проект : „Повишаване на прозрачността и ефективността в работата на Върховния административен съд финансиран по ОП „Административен капацитет“ съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- Проект: „Повишаване на компетентността на съдии, съдебни помощници и съдебни служители от Върховния административен съд и административните съдилища“, със финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- Проект: “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 административните съдилища в Република България“, със финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

В Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за реформа в съдебната система до 2020 г. са предвидени средства за въвеждане на механизъм за определяне на норма на натовареност на магистратите и на съдебната администрация и равномерно разпределение на делата и преписките в рамките на отделните структури на съдебната

власт и интегрирането му с другите процеси на планиране. Това дава възможност за изготвяне и участие в нови проекти, които да съответстват на стратегическите цели, приети със Стратегията и с нуждите на Върховния административен съд и административните съдилища. Участието в тези проекти ще следва да бъде предварително обсъдено и съгласувано със съдиите и съдебната администрация, като се вземат предвид реалните нужди и направените предложения.

## ЦЕЛИ ЗА РАЗВИТИЕ И МЕРКИ ЗА ТЯХНОТО ПОСТИГАНЕ

Съгласно Конституцията на Република България съдебната власт е независима и защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Правосъдието се осъществява в името на народа.

Ролята и значението на Върховния административен съд като съдебна институция са регламентирани с разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията на Република България: Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Върховният административен съд се произнася по спорове за законосъобразността на подзаконовите нормативни актове, актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, актовете на Висшия съдебен съвет, актовете на органите на Българската народна банка и други актове, посочени в закон.

Изтичането на мандата на настоящия Висш съдебен съвет и обявената процедура за избор на нов състав на този орган предизвикват особен по мащабите си резонанс както в страната, така и в Европейския Съюз. Очакванията за промяна в ръководството на съдебната система и политиката, която ще поеме новият състав на Висшия съдебен съвет фокусират обществения интерес към този избор. Новият председател на Върховния административен съд по право ще е част от състава на Висшия съдебен съвет. Ето защо настоящата концепция следва да се разглежда не само като такава за управлението на Върховния административен съд, но и като стратегия за бъдещата ми работа като член на този орган. Тя дава сигнали и информира магистратите и обществото за визията, която имам за развитие на съдебната система и за решенията, които бих приложил, ако бъда избран за председател на Върховния административен съд.

Реформата в съдебната ситема е високо чувствителна тема, обект на политически и обществен интерес. Тя да се възприема като комплексен процес и изисква мобилизация на силите и уменията на всички власти, на хората, които работят в съдебната система или са засегнати от нея. Всички имаме нужда от сигурност и стабилност, от постигане на обществен и политически консенсус по този важен и поставян в продължение на години

въпрос. Пътят към утвърждаването на основните принципи и ценности зависи от всяка конкретна институция в общата система на съдебната власт, която да работи координирано с другите власти.

Визията ми за развитие на Върховния административен съд, като една от водещите институции в съдебната система е Върховният административен съд да се превърне във високо уважаван правораздавателен орган, който осъществява своята дейност компетентно и открито и е достъпен за всеки, който има нужда от административно правосъдие.

С какво можем да сме по-добри?

Целите за развитие в следващите 7 години водят до отговора на този въпрос. При липсата на отговор, няма шанс визията ми да бъде изпълнена. Ако нямам подкрепата на колегите си, вероятността идеите ми да останат на хартия също е голяма. Затова в хода на подготовката ми за конкурса съставих въпросник, който разпространих чрез вътрешната информационна система сред съдиите във Върховния административен съд. Благодаря на всички колеги, които се отзоваха и го попълниха. Те ми дадоха насока и съвети, които да поставя в настоящата концепция. Дадоха и своите предложения по наболели проблеми от вътрешно организационен аспект. Всички тях съм взел предвид.

#### Стратегическа цел 1:

Гарантиране на прозрачен и ефективен съдебен процес в административното правораздаване.

Най-верният индикатор за добро изпълнение на тази цел е удовлетвореност на гражданите от качеството на административното правосъдие и достъпа до него.

За да се превърне един процес в ефективен е необходимо :

- Постигането на разумен баланс между сроковете за решаване на постъпилите и приключените дела във Върховния административен съд;
- Преразглеждането на материите по отделения след цялостен анализ и систематизация. В този случай следва да се съобрази сходството на материите и разполагаемия кадрови ресурс на съответните отделения;
- Разпределението на делата по начин, който отчита сложността на конкретния казус;
- Осигуряването на постоянен контрол върху случайното разпределение на делата;
- Осъществяването на качествен и ефективен касационен контрол върху актовете на административните съдилища;

- Инициирането на срещи между съдии от административните съдилища и разглеждане на проблемни въпроси от правораздавателната им дейност;
- Уеднаквяването на процедурата по администриране на делата и преписките в различни съдебни райони;
- Изграждането на информационна система във връзка с прилагането на Регламенти на Европейския Съюз, приложими в практиката на Върховния административен съд. Систематизирането на практиката на Съдът на Европейския Съюз и Европейския съд по правата на човека и на други върховни административни съдилища от страни - членки на Европейския Съюз;
- Кадровото осигуряване на Върховния административен съд, въвеждането на система за планиране на необходимия брой съдии и своевременното обезпечаването на съда с необходимия човешки ресурс;
- Организирането на съдебната администрация по начин, повишаващ качеството на работа за постигане на обективно и оптимизирано обслужване на гражданите;
- Въвеждането на система за самооценка и периодичен мониторинг върху работата на административните съдилища за качество и ефективност.

#### Стратегическа цел 2:

Оптимизиране на тълкувателната дейност с цел уеднаквяване на съдебната практика и предотвратяване противоречивото прилагане на законите от административните съдилища.

Еднаквото и непротиворечиво тълкуване и прилагане на закона в административното правораздаване е една от най-важните функции на Върховния административен съд, която от съпътстваща дейност към настоящия момент, следва да се превърне в основна. За целта е необходимо:

- Преразглеждането на тълкувателни решения, които вече са загубили сила;
- Установяването на правила и процедури, които да гарантират качествено разглеждане на тълкувателните дела;
- Цялостното уеднаквяване на съдебната практика посредством образуване на смесени тълкувателни дела между съдиите от Върховния административен съд и Върховния касационен съд;
- Привеждането на съдебната практика в съответствие със законодателството на Европейския съюз при спазване практиката на Съда на Европейския съюз;

- Предотвратяването противоречиво прилагане на законодателството в областта на административното правосъдие.

- Изготвянето и изразяването на становища на върховни съдии по съответствието на проекти за подзаконови нормативни актове с такива от по-висок ранг;

- Участието на съдиите от Върховния административен съд в работни групи по изработване на законопроекти;

- Нормативното регламентиране на участието на съдии в нормотворческата дейност и въвеждане на система за обратна връзка между участниците в този процес;

Подобряване качеството на законодателството се превръща в основен европейския дебат за върховенството на закона, дебат, в който България като член на Европейския съюз и член на Съвета на Европа, както и съдиите от Върховния административен съд следва да вземат активно участие.

Това би осигурило по-високо качество на нормативните актове, което от друга страна ще доведе до по-голямата им ефективност. Що се отнася до процеса на повишаване качеството и ефективността на нормативните актове, този процес би довел до намаляване на отменените административни актове и подобряване на работата на администрацията, както и до намаляване броя на делата пред съда.

Процесът на взаимодействие между властите способства за повишаване доверието между тях и ще рефлектира положително както върху тяхната конкретна работа, така и за по-добра защита на правата на гражданите.

За да се осигури участие на административни съдии в процеса на изработване на нормативен акт е необходима законодателна промяна в Закона за нормативните актове, Административнопроцесуалния кодекс и Закона за съдебната власт. Тя може да се обоснове с утвърдената дългогодишна практика за участие на съдиите от Върховния административен съд в работните групи, сформирани от Министерски съвет на Република България и Министерство на правосъдието, за изработване или подготовка на законопроекти. Въпреки че съществува от много години като възможност за споделяне на опит и правни знания, тази практика не е законово регламентирана и не е свързана с правни последици нито за участващите в такива групи съдии, нито за подготвящия законопроектния орган. Такова участие винаги е за сметка на времето за подготовка и решаване на делата на съдиите, натоварва ги допълнително извън преките им задължения, свързани с правораздаването. Макар определянето на съдии за участие в тази работни групи да се извършва по заповед на административния ръководител на съда, при това - винаги по искане на заинтересования от участието им орган, дейността на съдиите в тези групи не се отчита като свършена от тях служебна



работа с всички произтичащи от това правни последици. Липсата на тази форма на отчетност води до демотивация на съдиите и отказ от участие в подобни работни групи.

### Стратегическа цел 3:

Повишаване на професионалната компетентност и мотивацията за работа на съдиите и съдебните служители.

Съдийската професия е една от най-натоварващите професии. Упражняването ѝ изисква високо ниво на образование, професионална квалификация, непрекъснат процес за самообучение и усъвършенстване с оглед динамичното законодателство. Ето защо мотивацията за самоусъвършенстване и насърчаване на диалогичността са важни условия за подобряване на правораздавателния процес и качеството на работа във Върховния административен съд. За постигането на тази цел е необходимо:

- Провеждането на периодични изследвания сред съдиите и съдебните служители за факторите, оказващи въздействие върху мотивацията им. Разработване на програми за повишаване на мотивацията;
- Повишаването на квалификацията на съдебните помощници с цел гарантиране качеството на работата им;
- Насърчаването на диалога за съдебната реформа сред съдиите и обмена на добри практики между двете колегии, отделенията и съда като цяло.
- Участието в работни срещи с председателите на административните съдилища в страната, обсъждане на проблеми в работата, обмен на идеи и добри практики с оглед намиране на ефективни решения по организационни проблеми;
- Оценяването на необходимостта от обучение на съдебните служители с цел изготвяне на три годишен план за обучение, обвързан с програмния бюджет;
- Развитието на професионалната и лична компетентност на съдиите чрез стимулиране участието им в обучения като слушатели и като лектори в Националния институт на правосъдието;
- Създаването на вътрешен екип от съдии, които да се ангажират с обучението на съдебни помощници по правилното прилагане на конкретни материални и процесуални закони в областта на административното правораздаване;
- Създаването и утвърждаването на механизми (посещения на място, разработване на сборник с материали, електронни издания и др.) за обмен на добри практики както в страната, така и с сродни европейски институции;
- Подобряването условията на труд.

#### Стратегическа цел 4:

Електронно административно правосъдие за оптимизиране на дейността и достъпа до Върховния административен съд .

За постигане на тази цел се изисква :

- Създаването на цялостен модел за електронно административно правосъдие чрез интегриране на наличните информационно-комуникационни системи;
- Развитието на системата за електронен обмен между 28-те административни съдилища в страната и Върховния административен съд;
- Провеждането на анкетно проучване за нуждите на съдиите и съдебната администрация от информационни системи за улесняване на работата им. Това изследване има за цел да направи процеса по планиране и осигуряване на необходимия софтуер и хардуер по-ефикасен както за самата работа, така и по отношение отчитането на разходи-ползи за нуждите на програмния бюджет;
- Създаването на електронни ръководства и обучения на съдиите за работа с новите електронни системи;
- Усъвършенстването на електронната страница на Върховния административен съд с оглед добавяне на нови възможности в услуга на потребителите;
- Подобряването достъпа до информация и електронни административни услуги, предоставяни от администрацията на Върховния административен съд;
- Въвеждането на система за проучване на мнението на потребителите на услуги с оглед подобряване на административното обслужване;
- Развитието на електронно деловодство с възможности за подаване на сигнали, предложения и жалби по електронен път;
- Дигитализирането на архива на Върховния административен съд;
- Развитието на електронни услуги за адвокатите и страните за извършване на процесуални действия в електронна форма;
- Осигуряването на надеждна защита на базата данни от външни атаки и нерегламентиран достъп;
- Развитието на възможностите за дистанционен достъп на страните до делата;
- Създаването на електронни досиета за отдалечен достъп за работа на магистратите;
- Изпращането на призовки и съобщения по електронен път;
- Обмен и насърчаване ползването на добри практики от други органи на съдебната власт при предоставяне достъп до съдебна информация;

- Осигуряването на дистанционен достъп до информация, съобразена с нуждите на хора, със специални потребности (незрящи, трудно подвижни, невладеещи български език и др.)
- Възможност за кореспонденция по електронен път и използване на електронен подпис;
- Възможност за проверка на истинността на електронния подпис.

## НЕЗАВИСИМОСТ, ЕТИЧНИ СТАНДАРТИ И ИНТЕГРИТЕТ НА СЪДИЙСКАТА ПРОФЕСИЯ

В последните години нараства необходимостта от по-големи гаранции за независимостта и безпристрастността на съдиите. Все по-голямо значение придобива Европейската конвенция за правата на човека и практиката на Европейския съд в Страсбург по приложението ѝ. Право на гражданите на всяка държава е да им бъде осигурен достъп до съд, независим в своята дейност. Модерната демократична държава трябва да бъде основана на принципа на разделение на властите. Всеки съдия трябва да отстоява своята независимост както в институционален, така и в личностен аспект. Основното предназначение на тази независимост се съдържа в Становище № 1 (2001) на Консултативния съвет на европейските съдии, точки 10-13. Както се посочва там, тя е взаимно свързана и е предпоставка за безпристрастността на съдията, на което се гради доверието в съдебната система.

Съгласно разпоредбата на член 2 от „Основни принципи за независимостта на съдебната власт”, изготвени от Обединените нации през 1985 г. „съдебната власт решава делата безпристрастно, въз основа на фактите и съгласно закона, без каквото и да било ограничение, неправомерно влияние, подбуждане, натиск, заплахи или намеса, преки или косвени, от когото и да било или по каквато и да е причина”. В член 8 от същите Принципи е разписано че, съдиите трябва да „се държат винаги по такъв начин, че да опазят достойнството на своя пост и безпристрастността и независимостта на съдебната власт.”

В своите Препоръки № R (94) 12 относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите (Принцип I.2.d) Комитетът на министрите на Съвета на Европа обявява, че „съдиите трябва да имат неограничавана от нищо свобода да се произнасят по делата безпристрастно, в съответствие със своето вътрешно убеждение, собственото си тълкуване на фактите и съобразно действащите закони и правила”.

В Европейската харта за статута на съдиите се посочва, че статутът на съдиите следва да осигури безпристрастност на съдиите, каквато всички членове на обществото имат право да очакват от съдилищата (точка 1.1).

Консултативния съвет на европейските съдии подкрепя напълно тази разпоредба на Хартата.

Съдиите трябва да действат безпристрастно във всеки отделен случай, да гарантират с поведението си, че не може да има основателна причина гражданите да се съмняват, че при постановяване на съдебния си акт съдията не се е ръководил от фактите по делото, закона и вътрешното си убеждение. Безпристрастността трябва да бъде очевидна както при осъществяване на служебните правомощия на съдията, така и в качеството му на гражданин.

Правомощията на съдиите са тясно свързани с ценностите на правосъдието. Стандартите за поведение на съдиите са средство за постигане на тези ценности и предпоставка за утвърждаване доверието на обществото в правораздаването.

Доверието в съдебната система е още по-важно предвид увеличаващата се глобализация на съдебните спорове. В правовата държава обществото може да очаква да бъдат установени общи принципи, съответстващи на понятието за справедлив процес и гарантиращи основните права и свободи на гражданите.

Според т. нар. Бангалорски принципи – общоприетите етични стандарти за съдиите на държавите членки на ООН, всеки магистрат е длъжен да гарантира, че поведението му е безупречно в очите на разумния наблюдател и способства за убеждението на хората в моралния интегритет на съдебната власт.

Какви стандарти за поведение трябва да се прилагат за съдиите?

Стандартите за етично поведение са установени в Кодекс за етично поведение на българските магистрати, приет с Решение на Висшия съдебен съвет по Протокол № 21 от 20 май 2009 г., изм. с Решение на Висшия съдебен съвет по Протокол № 2 от 18 януари 2011 г.

Съдиите, водени от разбирането, че правилата за етично поведение на магистратите са важен фактор за формиране на по-високо обществено доверие към съдебната система, защита правата на човека и утвърждаване върховенството на закона, предотвратяване и ограничаване на корупцията в системата на съдебната власт, поемат като свой ангажимент към българското общество изискването да изпълняват и внедряват в професионалната си дейност и в личния си живот правилата за етично поведение.

Въпросът за способността на съдията да се придържа към определените в Кодекса за етично поведение на българските магистрати стандарти за поведение, е въпрос за интегритет към съдийската професия. Правомощията на съдията при упражняване на професията му засягат всички сфери на човешкия живот и дейност. Въпреки че няма установен точен механизъм за определяне степента на пригодност на работещите в съдебната система да отстояват своята независимост, безпристрастност и

почтеност, то следва да се използват всички възможности и да се търсят нови подходи за постигане на професионалния интегритет.

Във Върховния административен съд са приети Вътрешни правила за организацията и дейността на комисиите по професионална етика. Сформирана е и Комисия по професионална етика на съдиите във Върховния административен съд, която е помощен орган на постоянната Комисия по професионална етика на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет. В своята дейност Комисията съблюдава спазването на Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Правилата трябва да дават разумна увереност, че във Върховния административен съд работят магистрати, които имат високи нравствени качества. Същите следва да се съобразяват и с добрите европейски практики, в които смисъл подлежат на актуализация.

Виждам ролята си в този процес като съдия, който може да постави на принципна основа изисквания към работещите във Върховния административен съд съдии и чрез личния си пример да настоявам за поведение, основано на професионален интегритет, почтеност и съблюдаване на етичните правила.

## РАЗВИТИЕ НА КОМУНИКАЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ

В изпълнение на проекти по ОП „Административен капацитет“ са създадени множество комуникационни стратегии. Всички те имат своята роля в създаване на добра среда за общуване и представяне дейността на съдилищата.

Върховният административен съд също е бил бенефициент по 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“. Целта на проекта е да осигури бързо и качествено правораздаване, подобряване на цялостната работа на Върховния административен съд, подобряване информираността на обществото за дейността на Върховния административен съд като върховен съдебен орган, изграждане положителен публичен имидж на съдебната власт и Върховния административен съд като институция в частност и повишаване правната култура на медиите и гражданите.

Въвеждането на общи комуникационни стандарти е от голяма важност за утвърждаването и доразвиването на принципите на прозрачност и достъпност до дейността на административните съдилища. Начинът, по който се представя работата на съда, допринася съществено за по-задълбоченото разбиране от обществеността на ролята и значението на административните съдилища.

В тази връзка смятам за необходимо да се установи и развива практика на:

- Ежеседмично информирание на ресорни журналисти под формата на прес съобщения за дела и събития в съда, които са от обществен интерес. Професионалното предоставяне на факти от дейността на съда на медиите дава по-голяма гаранция за обективност при информирание на обществото;

- Провеждане на срещи с ресорни журналисти за разясняване на основни събития от обществен интерес, свързани с дейността на Върховния административен съд;

- Определяне на съдия от състава на Върховния административен съд, който, при редуциране на натовареността му, да бъде оправомощен да предоставя информация относно делата и събитията в съда от обществен интерес;

- Изготвяне и разпространение на електронен бюлетин с публикации и съдебна практика;

- Публикуване на информация, отчети и справки, които дават възможност на гражданите да си съставят мнение относно дейността на Върховния административен съд.

- Обучение на съдии и съдебни служители по комуникационни и презентативни умения и общуване с медиите.

Практиката за провеждане на „Ден на отворените врати“ е добра възможност за постигане на по-добра информираност за дейността на Върховния административен съд и повишаване на правната култура на гражданите. Тя е насочена към широката общественост - граждани, студенти, ученици и представители на медиите, които желаят да посетят сградата на съда в определен ден и да се запознаят с работата в съда. В това събитие трябва да участват съдии и служители от съдебната администрация, които да изнасят беседи и да отговарят на въпроси.

Смятам, че трябва да се задълбочи работата с ученици и студенти, като това е необходимо да става съвместно като инициатива по общ план между Върховния административен съд, Министерството на образованието и ръководствата на правните факултети на университетите в страната. По този начин може да се постигне много по-голям ефект и планиран резултат, отколкото отделни подобни инициативи на отделни административни съдилища. Провеждането на семинари, изнасянето на лекции от утвърдени магистрати в училищата и университетите се приемат с голям интерес от младите хора.

Провеждането на симулации на съдебен процес е инициатива, която дава добри възможности както за професионално ориентиране на младежите, така и за възпитание в общоприети ценности и разбиране за добро и лошо, за правилно и неправилно. Като подкрепят подобни инициативи, съдиите от Върховния административен съд реално

изпълняват своята отговорна мисия за установяване и охраняване на основни ценности на демократичното общество. Същевременно, това дава възможност младите хора да надникнат отвъд стените на съдебните институции и да придобият реална представа за функциите и значението на административното правосъдие.

Във връзка с дейността си администрацията често проявява интерес към различни форми на комуникация с магистрати. Към този момент липсва регламентация за такъв вид отношения. Намирам, че такива правила трябва да бъдат създадени, за да бъдат установени предварително процедурите при осъществяване на този вид комуникация. Ползността на тези контакти е безспорна и взаимна.

Регламентираните срещи с адвокатските колегии също са способ за подобряване комуникацията с адвокатите и обсъждане на принципни общи проблеми и възможни решения.

Привърженик съм на ясните правила и прозрачните процедури за целите на комуникацията и резултатите от изпълнение на комуникационната стратегия. Така мога да бъда сигурен, че се спазват норми, които са в интерес на съда и на обществото за постигане на високо обществено доверие към Върховния административен съд. Това е визията, която имам и от която ще се ръководя в дейността си, независимо в какво качество – като председател на Върховния административен съд, председател на второ отделение или като съдия.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата концепция изготвих, воден от желанието си да обхвана не само нормативно определените изисквания към концепциите на кандидатите за председател на Върховния административен съд, но и да споделя мотивацията си да се кандидатирам за този отговорен пост, както и разбиранията си за работата на съдебната система, нейното реформиране и развитие. Приемам позицията на председател на Върховния административен съд като огромна отговорност, не като кариера. Притежавам решимост, воля и сила за промяна, твърдост и вяра в бъдещето на доброто качествено и справедливо правораздаване в България. Твърдо вярвам, че най-важната роля в условията на демокрацията е тази на гражданина и че административното правосъдие е призвано да я защитава. Убеден съм, че проблемите в дейността на съдебната власт могат и следва да намерят разумно и справедливо решение.

ПОДПИС :